

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ORGANISATION PROFESSIONNELLE ET REPOS HEBDOMADAIRE

(Loi du 29 Décembre 1923)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le lundi 23 Janvier 1928 à 14 heures

PAR

Jean-Marie JANVIER

Diplômé de l'École des Hautes Études Commerciales

Président : M. OUALID

Suffragants : MM. LESCURE
ROUAST

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

**Organisation Professionnelle
et Repos Hebdomadaire**

(Loi du 29 Décembre 1923)

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
Thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

**ORGANISATION PROFESSIONNELLE
ET REPOS HEBDOMADAIRE**

(Loi du 29 Décembre 1923)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le lundi 23 Janvier 1928 à 14 heures

PAR

Jean-Marie JANVIER

Diplômé de l'École des Hautes Études Commerciales

Président : M. OUALID

Suffragants : MM. LESCURE
ROUAST

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49



ORGANISATION PROFESSIONNELLE ET REPOS HEBDOMADAIRE

INTRODUCTION

L'ANARCHIE DE LA PROFESSION

1° *L'Etat et l'individu*

C'est presque un lieu commun de dénoncer aujourd'hui l'excès de centralisation dont nous souffrons. L'Etat considérablement puissant assure des services pour lesquels il n'est point fait. Par une extension continue de ses attributions, il a réduit peu à peu la marge de l'activité privée, et en enlevant aux individus toute initiative et toute responsabilité, il a fini par les considérer comme des mineurs en tutelle. Mais sous prétexte de veiller à l'intérêt général, l'Etat est devenu tellement absorbant, qu'il chancelle sous le fardeau d'une tâche chaque jour plus lourde.

Le malaise ne date pas d'hier. La guerre, en faisant mettre le doigt sur la plaie, n'a fait qu'en souligner la gravité. L'œuvre de la Royauté qui s'inspirait déjà de *l'imperium romain* a été une œuvre de centralisation puissante que la Révolution a consacrée à son tour. Sous l'apparence de la souveraineté nationale, elle a rétabli une autorité « une, indivisible, inaliéna-

ble et imprescriptible » (1), le droit du roi s'est appelé le droit du peuple et l'Etat est devenu le Léviathan de Hobbes, un être fantastique, ne tolérant au-dessous de lui, selon le mot de M. Duguit « qu'une poussière d'hommes impuissants et désarmés » car en face d'un Etat fort, l'individu est nécessairement faible; l'étatisme engendre l'individualisme et dans notre société malade, l'un a rongé par en haut ce que l'autre démolissait par en bas.

Nourri du lait frelaté de la Philosophie, le législateur révolutionnaire se hâta de détruire l'édifice corporatif dont le maintien lui paraissait une atteinte à la liberté et une entrave à l'ordre naturel. Ce fut l'œuvre de la fameuse loi Le Chapelier des 14 et 17 juin 1791. Non content d'ignorer la profession, elle lui dénie le droit de s'organiser et refusant également à l'individu la faculté de s'associer, elle fait de la liberté un régime obligatoire, sans se rendre compte que là où il y a obligation la liberté disparaît.

La croyance à une harmonie naturelle, à une *natura mediatric* bienfaisante a été l'erreur du législateur, comme elle avait déjà été celle des Philosophes. Après Rabelais qui avait inscrit au frontispice de l'abbaye de Thélème « fais ce que voudras » les Philosophes, avec leur fameuse formule « laissez faire, laissez

(1) Voir les ouvrages de M. Gaston Morin: *La révolte des faits contre le Code*, Paris, 1920 et de M. Duguit: *Le Droit social et le Droit individuel*, Paris, 1908. Lire aussi le Cours de M. Paul Cuche à la Semaine Sociale de Lyon, 1925: *Manifestations nouvelles d'autorité dans la vie sociale par le développement de l'institution*.

passer » se sont imaginés que le libre jeu des activités individuelles suffirait à assurer le juste équilibre des rapports humains. Leur faux scientisme, dont le Positivisme devait recueillir les restes, n'avait pas prévu la transformation économique du xix^e siècle. Le libre échange des conventions entre deux individus suppose une égalité de conditions au moins approximative, celle-ci pouvait peut-être se concevoir avec le régime de l'atelier familial où le maître restait pour ses ouvriers, le *primus inter pares*, mais elle n'existait plus avec le développement de la grande industrie qui dressait l'une contre l'autre des situations jusque-là confondues.

Les faits allaient se charger de donner au législateur un magistral démenti. Le groupe n'est pas une création artificielle de l'esprit, il a toujours existé, et l'homme isolé de Rousseau est une abstraction. C'est même grâce au groupe, que l'individu a pu se développer et acquérir des droits. Dans tous les domaines, la réalité s'est rebellée contre les formules qui prétendaient l'encercler, et la souveraineté de l'individu qui croyait n'avoir au-dessus d'elle que celle de l'Etat s'est heurtée à une autre volonté. Le contrat, ce rempart de la liberté, chancelle sur ses bases. Contracter, c'est au sens propre du mot, discuter, marchander, or, la plupart du temps les clauses de la convention sont fixées d'avance par l'une des parties et l'autre ne peut que les accepter ou les rejeter en bloc, encore heureuse quand elle ne trouve pas en face d'elle un monopole de fait ou de droit qui fait la loi du marché. Le groupement a pris partout un

développement extraordinaire, plus que jamais les similitudes d'intérêts créent des affinités tenaces. Les trusts et les cartels régissent l'ordre économique et la profession, si on n'y prend garde, est en passe d'être abandonnée aux exaspérations du syndicalisme révolutionnaire. Les cadres surannés du Code sont partout débordés, et les forces débridées ne rencontrant plus devant elles aucune barrière, s'abandonnent à l'élan impétueux de leurs instincts.

2° Le Syndicat et la profession

La création du syndicat n'a pas été présentée comme un retour au régime corporatif, mais comme un corollaire de la liberté individuelle. En 1791, le législateur avait donné à l'individu toutes les libertés excepté celle de s'associer; en 1884, il lui rend celle qui lui manquait encore. Cependant, malgré toutes les critiques qui ont été formulées à son égard, l'avènement du syndicalisme a marqué une réaction utile contre l'individualisme. Grâce à lui, toute une génération spontanée d'organes de défense professionnelle a pu se développer dans la société anarchique où il naissait.

Du côté ouvrier, où la communauté de travail a rapidement créé la communauté d'intérêts, ce mouvement s'est traduit par la constitution de fédérations puissantes, englobant dans leurs liens tous les travailleurs de la même profession. Du côté patronal au contraire où l'individualisme a prévalu beaucoup plus longtemps, chacun entendait mener ses affaires à sa guise, sans vouloir s'assujettir à une

règle commune. La guerre a définitivement condamné cette stérile dispersion des efforts, et aujourd'hui les forces patronales sont au moins aussi organisées et disciplinées que les forces ouvrières, mais tandis que celles-ci recherchent le bruit et l'éclat, les autres semblent les fuir.

Des deux côtés, le syndicat a permis la création d'une pléiade d'œuvres d'intérêt général qui ont amené un heureux resserrement de la vie professionnelle. Les ouvriers ont constitué surtout des offices de placement, des caisses de chômage, des sociétés de secours mutuels, des coopératives de consommation, voire de production. Mais trop absorbés souvent par d'autres préoccupations, leurs œuvres sociales sont généralement conçues avec mollesse, et elles sont loin d'atteindre le développement que l'étranger a donné aux leurs. Le patronat, de son côté, ne s'est pas contenté d'organiser des services d'intérêt économique, il s'est imposé d'importantes réalisations sociales auxquelles il convient de rendre hommage. A l'exemple de Robert-Owen qui les devançait de plus d'un siècle dans sa filature de New-Lanark, les employeurs ont pourvu leurs ouvriers de logements salubres, de magasins coopératifs, de crèches et de caisses de retraites. Selon l'expression d'Engel Dollfus, le grand industriel mulhousien, ils se sont reconnus débiteurs envers eux « d'autre chose que le salaire » et de plus en plus ils se sont intéressés à leur vie matérielle. Là où les efforts individuels n'auraient pas suffi à la tâche, ils se sont groupés d'usine à usine, et ils ont établi des caisses de compensation, chargées

d'assurer le sursalaire familial. Qui dira, malgré les dénégations des pessimistes, le nombre d'infortunes que ces améliorations ont soulagées, les conflits lointains qu'elles ont prévenus et l'arsenal des préjugés qu'elles ont pu réduire?

Cependant, ces institutions si nombreuses soient-elles, ne représentent encore dans le pays qu'une minorité; et là où elles existent, leur fonctionnement réclame la bonne volonté permanente de tous les intéressés. Par suite de l'absence d'une autorité professionnelle, il appartient toujours à quelques-uns de faire bande à part, d'échapper à la discipline que les autres s'imposent et de profiter quand même de leurs sacrifices. Il en résulte qu'en fait ces œuvres sociales risquent, ou bien de ne jamais recevoir le développement normal qu'elles appellent, ou bien d'être appréhendées par l'Etat et transformées par lui en services publics (1).

D'autre part, quand on examine le développement parallèle qu'ont atteint les organisations ouvrières et patronales, n'a-t-on pas un peu l'impression, comme le fait remarquer M. Martin Sain-Léon (2) de « passer en revue deux armées admirablement équipées et prêtes à s'entrechoquer » ? Cette éventualité, si elle se réalisait, nous réserverait une bataille dont l'issue, quel que soit le vainqueur, serait une catastrophe.

(1) E. Gounot: *L'Organisation professionnelle et l'Economie contemporaine*, Cours professé à la Semaine Sociale de Strasbourg, 1922, p. 133.

(2) E. Martin Saint-Léon: *L'ordre dans la profession*, II, *Chronique sociale de France*, avril 1926.

Ce serait la lutte verticale de classe à classe aussi terrible que la lutte horizontale de nation à nation, et le mythe de Karl Marx serait devenu une dangereuse réalité.

L'erreur a été de créer les syndicats sans se demander au juste quel usage ils feraient de la liberté qu'on leur accordait; on y a vu une question de droit contractuel, alors qu'il s'agissait d'un problème d'un autre ordre, celui de l'organisation professionnelle.

On demeure stupéfait d'étonnement quand on constate que quelques groupements seulement, l'Etat, la commune, par exemple, ont été reconnus comme des sociétés naturelles, et que les autres ne sont que des créations artificielles de l'esprit, des conceptions contractuelles dont l'individu est toujours libre de s'évader. Le fait d'appartenir à une commune confère à chaque citoyen une situation déterminée comportant des droits et des devoirs bien définis. Le domicile, l'âge, le sexe créent pareillement, dans l'Etat, des inégalités importantes entre les hommes avec des prérogatives ou des infériorités notoires. Mais l'appartenance au métier est méconnue du législateur, et ne confère à son titulaire aucune situation juridique. Le fait pour des individus de s'appliquer à une même tâche établit pourtant entre eux une certaine solidarité, une dépendance réciproque. M. Paul Boncour disait d'elle qu'elle était plus étroite que la communauté de résidence. C'est que si l'homme par son travail agit sur la matière, la matière à son tour agit sur l'homme, et huit heures sur vingt-quatre consacrées chaque jour à l'activité professionnelle, finissent

par créer entre les ressortissants d'un métier des affinités sociales et intellectuelles qu'on ne peut méconnaître (1).

La communauté de vie professionnelle établit des intérêts autrement plus solides que la communauté de condition sociale. L'idée de classe est une conception erronée; elle ne vit qu'en faisant le jeu de nombreux politiciens et en séduisant les âmes faciles, éprises de solutions simplistes ; mais, qui a pu se vanter jamais de délimiter les différentes classes ? Beaucoup d'individus sont à cheval sur les frontières; un grand nombre de travailleurs sont en même temps des propriétaires, et les intérêts d'un petit patron sont souvent plus proches des intérêts de ses employés que de ceux d'un grand patron (2). Il n'y a pas de compartiments étanches cloisonnant les intérêts, mais un enchevêtrement de tendances et de besoins qui varient selon les circonstances. L'irréductible opposition du travail et du capital est un dangereux sophisme. Il est bien vrai que l'employé a intérêt à voir porter son salaire au maximum et l'employeur intérêt à le restreindre au minimum, mais cet antagonisme est toujours maintenu dans des limites très étroites. Les exigences excessives des ouvriers contraignent les chefs d'entreprises à fermer leurs usines, et inversement une baisse accentuée des salaires force les ouvriers à quitter la profession ou les réduit à la misère. Il y a donc, au-dessus des intérêts privés des

(1) E. Martin Saint-Léon: *L'organisation professionnelle de l'avenir*, Paris 1905 et *Revue des Jeunes*, 25 octobre 1924.

(2) Duguit: *Le Droit social et le Droit individuel*, p. 112.

parties, un intérêt supérieur qui n'est pas leur somme arithmétique, mais un intérêt différent, qui est celui de la profession. Quand l'entreprise périclité, quand l'industrie a perdu ses débouchés, ce n'est pas seulement tel chef d'entreprise ou tel groupe de patrons qui souffre, ce sont tous les ressortissants de la profession qui sont atteints. La solidarité de classe disparaît devant la solidarité professionnelle.

Mais cette solidarité, pour se manifester et pour être productive, suppose des contacts entre les dirigeants et les exécutants; il faut créer des liens entre les syndicats et permettre à ceux-ci de se rencontrer pour prendre conscience de leurs intérêts communs. On s'étonne de les voir au service d'une classe ou d'un parti; leur a-t-on donné les moyens d'être des instruments d'organisation professionnelle ? Ils collaborent entre eux à la manière de deux nations qui se déclareraient la guerre ou qui signeraient des traités, mais ils n'ont jamais réussi à mettre sur pied une organisation permanente du travail, ni à donner à la profession un statut.

La profession reste une horde abandonnée aux envies malhonnêtes des uns et aux luttes stériles des autres. Les velléités tapageuses d'une minorité y prennent figure d'un pouvoir de fait; tantôt c'est le capital qui met le travail à sa solde, tantôt c'est le travail qui devient aux mains des salariés une arme de menaces et de refus. La concurrence licite n'est plus le ressort de la vie professionnelle, c'est la soif de lucre qui la guide; il s'agit de s'installer à tout prix sur les rives du Pactole, et pour cela tous les

moyens sont bons. Alors dans cette guerre, tout le monde souffre, les ouvriers sont à la merci d'un ordre de grève qui les condamne à la misère; les patrons sont acculés à la ruine par le chômage de leurs industries, et les consommateurs sont les victimes dernières et innocentes de cet état de lutte anarchique.

Quand le désordre devenait trop criant, le législateur se décidait à faire prévaloir les requêtes de l'intérêt général sur les requêtes de l'intérêt privé, et; au risque de battre en brèche les principes de 1789, il faisait de la réglementation professionnelle. Il a ainsi inscrit dans nos lois que les coalitions et la spéculation illicites constituent des délits, il a édicté en faveur des travailleurs des mesures d'hygiène et de protection; bref, il a imposé à la profession un minimum d'honnêteté et de justice (1). Mais à côté de quelques lois heureuses, combien sont restées inutilisées! Dans le domaine économique et social plus que partout ailleurs, il ne suffit pas de faire des lois, il faut les appliquer, et une réglementation qui ne correspond pas aux besoins des intéressés risque de rester lettre-morte. La loi se plie mal aux diversités des régions et des temps, elle ne fait guère que corriger les abus les plus révoltants de l'égoïsme humain, mais « elle ne change pas le fait de l'inorganisation de la profession en tant que société naturelle ».

Cependant la société évolue et les idées se transforment. Pendant longtemps le groupe a joué un rôle

(1) E. Gounot: *L'autorité dans la profession*, cours professé la Semaine Sociale de Lyon 1925, p. 313.

important dans la vie des peuples, à son tour le xix^e siècle l'a supprimé pour proclamer la supériorité de l'individu, et voilà qu'aujourd'hui, à un nouveau tournant de l'histoire, le législateur semble ébranlé dans sa foi libérale et dans la vertu de son dogme. L'aube du xx^e siècle se lève sur des idées transformées qui marquent un singulier retour à des principes d'organisation dont nous étions déshabitués. Heureux présage que celui de ce siècle qui, jeune encore, semble avoir voulu réparer l'erreur de son aîné. Il ne s'agit pas de parler justice ou d'enregistrer des aspirations, il suffit de constater les faits. Bon gré, mal gré, avouons-le, tout en croyant marcher en avant, c'est le souvenir d'un passé qu'on croyait mort qui ressuscite; les formules sont nouvelles, mais l'esprit demeure. Mû par le même fil conducteur retrouvé, le législateur tend peu à peu à rétablir l'organisation du travail qu'il avait rejetée. L'individualisme bat en retraite, et les symptômes d'une transformation puissante de la vie professionnelle sont trop frappants pour qu'on ose encore les nier.

Nous allons essayer d'en suivre les principales étapes; nous nous proposons ensuite d'étudier plus spécialement l'institution du repos hebdomadaire, parce qu'elle est, à elle seule, comme une synthèse de ce vaste mouvement et que la loi du 29 décembre 1923 qui la consacre, vient, en condamnant définitivement des bases réputées intangibles, de poser dans notre droit, un principe intéressant d'autorité professionnelle. En étudiant ce principe déjà fécond par lui-même, mais encore plus riche de promesses, nous tâ-

cherons d'en dégager les applications et d'esquisser
les heureuses réalisations qu'il appelle.

CHAPITRE I

L'ÉVOLUTION LÉGISLATIVE EN FAVEUR DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE

Quand on parle aujourd'hui d'organisation corporative, on risque d'éveiller, dans les esprits chatouilleux, l'idée d'une institution périmée, liée au sort d'un régime. L'expression a le tort de créer une double équivoque. Elle fait craindre qu'on abuse, sans l'avouer, d'une question d'ordre purement professionnel, pour la plier à des fins politiques; ou bien qu'en ressuscitant une institution démodée, on ne rabaisse, sans le vouloir, l'économie moderne à des modes d'activité surannés.

Ce sont là des allégations ridicules, de basses flagorneries de politiciens. Il ne s'agit pas de lier la forme de l'organisation professionnelle à celle de l'organisation politique, et de prendre un contenu pour un contenant. Il ne s'agit pas davantage de copier une institution qui, tout en ayant assuré jadis la prospérité de la France, ne peut servir une économie pour laquelle elle n'a pas été créée. Laissons pieusement les Corporations au musée de l'histoire, mais laissons aussi aux mots leur signification. La Corporation était un organisme bien défini qui a disparu avec la Révolution; à quoi bon parler encore d'organisation corporative quand existe le terme plus vaste et plus clair d'organisation professionnelle? La

profession a des droits d'ancienneté sur la corporation. Elle est de tous les temps et de tous les milieux, elle est la société naturelle de tous ceux qui consacrent leur activité à un même genre de production.

Comme toute société, ce groupement, pour ne pas vivre dans l'anarchie, a besoin d'un statut. La société professionnelle doit être un organisme qui dans une certaine mesure se meut et se dirige lui-même. Elle découle de deux idées : l'autorité et la représentation.

L'autorité est nécessaire pour élaborer la règle commune. Grâce à elle, la profession exercera sur ses membres un pouvoir réglementaire et fera rentrer dans l'ordre ceux qui contreviendraient aux volontés justes de la collectivité.

La représentation, elle, sera la synthèse de la profession. Elle séparera les individus qui lui appartiennent de ceux qui lui sont étrangers; elle rapprochera les activités de ses membres dans un faisceau commun où la vie professionnelle retrouvera l'unité d'action et la continuité de vues qui lui manquent.

Cette représentation et cette autorité qui bouleversent les notions juridiques courantes, le législateur est loin de les avoir constituées, mais l'idée progresse, elle lui ferme peu à peu toutes les issues par où il pouvait encore se dérober, et lui impose de force ses solutions.

SECTION I

L'AUTORITE PROFESSIONNELLE

1° *La nouvelle technique de la loi*

De plus en plus la loi, cette règle générale, impersonnelle et objective, tend à modifier ses caractères et sa technique. Dans le domaine du travail notamment où son intervention est devenue si fréquente, elle ne se contente pas de suppléer à la volonté muette de l'individu; devant la variété des situations et la complexité des détails, le législateur a, comme le fait remarquer M. Oualid, dissocié son œuvre en deux parties (1). Il se contente d'affirmer un principe, une disposition théorique, et il en confie la réalisation à des techniciens. Il s'adresse à l'habileté des gouvernants, à la sagesse des fonctionnaires ou des juristes, et les charge d'élaborer des règlements d'administration publique. Ainsi la loi perd sa rigidité et son uniformité fâcheuses; elle s'adapte davantage aux besoins variés des régions, des métiers et des temps. Grâce aux règlements d'administration publique, la loi du 23 avril 1919 relative à la journée de huit heures a pu, contrairement à ce qu'on prétend quelquefois, s'établir avec la plus grande souplesse, en tenant compte de la nature des travaux et de la diversité des situations. En outre la répartition horaire

(1) M. Oualid dans son Cours de législation industrielle. Faculté de Droit de Paris 1926-1927.

vient-elle à être condamnée par suite d'une modification de la vie économique ou pour toute autre cause, un second règlement d'administration publique se substitue à l'ancien et répare ses erreurs. Ainsi sans recourir à la lourde et lente machine parlementaire, la réglementation est constamment mise au point et le droit adapté au fait.

Le législateur a été plus loin. Afin que ses prescriptions répondent davantage aux désirs des intéressés et soient acceptées plus facilement par eux, il a confié à ceux-là mêmes qu'elle devait régir, l'œuvre qu'il se réservait jusque-là ou qu'il partageait avec ses conseils. Il a renvoyé à la délibération et à l'accord collectif des parties, la confection partielle de la loi, en se dessaisissant à leur profit d'une parcelle de son autorité.

Le premier essai dans cette voie nouvelle est marqué par les *décrets Millerand de 1899* relatifs aux marchés de travaux publics. Le taux des salaires et la durée de la journée de travail y sont établis par l'Administration conformément aux « accords existants entre les syndicats patronaux et ouvriers de la localité ou de la région ». A défaut de cette entente, l'avis de commissions mixtes composées également de patrons et d'ouvriers doit être provoqué.

Cette timide tentative de collaboration professionnelle reparut pendant la guerre dans un autre domaine, celui du travail à domicile dans la couture. S'ignorant mutuellement, n'ayant pas de syndicats pour défendre leurs droits et discuter avec leurs employeurs le contrat de travail que ceux-ci leur im-

posaient, les ouvrières à domicile étaient victimes d'une véritable exploitation. Pour lutter contre de nombreux abus et notamment contre la pratique du sweating-system, la *loi du 10 juillet 1915*, à l'exemple des législations anglaise et allemande posa le principe d'un minimum de salaire. Celui-ci est en principe égal au taux du salaire quotidien habituellement payé dans la région aux ouvrières de la profession et d'habileté moyenne, travaillant en atelier (*art. 33^e*).

La constatation du salaire appartient à un comité départemental composé de quatre ouvrières et de quatre patrons sous la présidence du juge de paix. Les membres de cette commission paritaire sont choisis par les conseils de prud'hommes, ou à leur défaut par le Tribunal Civil.

Le salaire ainsi constaté et publié sans avoir soulevé de protestations, acquiert en quelque sorte force de loi, il s'impose désormais aux patrons et aux ouvrières comme à tous les membres de la profession. Le tribunal saisi de contraventions aux tarifs doit en redresser la violation au même titre que la violation de la loi (1). Ainsi les particuliers rédigent eux-mêmes la règle juridique dont l'application s'impose au juge, et la profession, par l'intermédiaire de ses représentants, fait figure, à côté du législateur, d'un législateur particulier.

Certes la représentation est grossière; les délégués des employeurs et des salariés ne sont pas choisis directement par la profession, mais il faut songer aussi

(1) M. Oualid à son Cours.

que la création des comités de salaires se faisait dans une corporation particulièrement déshéritée et malheureuse, où l'organisation était peut-être la plus difficile à réaliser.

La *loi du 11 juin 1917* qui prévoit pour les femmes le repos de l'après-midi du samedi dans les industries du vêtement s'inspire des mêmes principes.

« Pendant la durée de la guerre, dit l'article premier, et tant qu'une loi générale ne sera pas intervenue dans les industries visées par l'article 33 du livre I du Code du Travail et de la Prévoyance sociale, le repos de l'après-midi du samedi sera assuré aux ouvrières de tout âge dans des conditions déterminées, pour chaque profession et pour chaque région, en tenant compte des besoins du travail dans les diverses saisons, par des règlements d'administration publique qui se référeront, dans le cas où il en existera, aux accords intervenus entre les syndicats patronaux et ouvriers de la profession et de la région ».

Ainsi le législateur formule le principe, l'accord des intéressés trace les détails d'application et le règlement d'administration publique les homologue. La loi n'envisage la collaboration des intéressés que sous la forme d'un accord; si l'accord ne réussit pas, l'administration n'est pas tenue d'aller plus loin, elle peut refuser d'entendre un simple avis.

La *loi du 23 avril 1919* sur la journée de huit heures calqua ce mécanisme dont le fonctionnement avait prouvé l'efficacité. Elle pose en principe que la durée du travail « ne peut excéder huit heures par jour, soit quarante-huit heures par semaine, soit une limitation

équivalente établie sur une période de temps autre que la semaine ». Elle laisse donc une grande liberté aux intéressés pour en régler eux-mêmes les modalités. Si un accord est intervenu pour les fixer, l'Administration doit s'y référer avant de prendre un règlement, mais s'il n'en existe pas, elle doit consulter les organisations patronales et ouvrières; leur avis est obligatoire. Cette consultation n'est pas une manifestation de pure forme; en fait l'Administration se considérera comme liée par ses résultats, surtout quand l'avis recueilli prendra la forme d'un accord. Le Conseil d'Etat entend seulement vérifier le contenu de l'acte qui lui est présenté. Celui-ci peut omettre certains points ou bien introduire dans ses dispositions des clauses contraires à l'objet même de la loi. Sous réserve de cet examen, la sanction de l'autorité administrative va le transformer de simple accord privé, ne liant que les parties contractantes, en règlement public s'imposant à tous les intéressés. Ainsi les membres de la profession participent à l'élaboration des dispositions qui les régissent. C'est grâce à leur élévation à la « dignité de facteur législatif secondaire » (1) que le régime des huit heures a pu devenir si rapidement en France la règle générale du commerce et de l'industrie.

2° *La Convention Collective du Travail*

Le succès de cette technique nouvelle, qui fait collaborer au même titre le capital et le travail, tient à

(1) M. Oualid à son Cours.

l'évolution correspondante qu'ont subie les rapports des patrons et des ouvriers. De plus en plus, l'organisation du travail est apparue comme une réglementation collective qui dresse la charte commune des parties. Dans l'entreprise moderne, les tractations individuelles entre l'employeur et le salarié sont rares. Le contrat de travail n'a du contrat que le nom. C'est un état de fait imprécis et arbitraire où l'apport des parties n'a pas été déterminé; l'une d'elles a bien vendu ses forces de travail, et l'autre s'est bien engagée à lui verser un salaire; mais rien n'a été précisé quant aux conditions d'exécution: durée de la journée, répartition des heures, intensité de l'effort à fournir. Ces éléments, quand ils ont été fixés, émanent habituellement du règlement d'atelier élaboré par l'employeur. L'acte de volonté unilatéral y produit des obligations réciproques difficilement explicables. Le fait, pour l'ouvrier, d'en admettre en bloc les dispositions est bien moins une présomption d'adhésion tacite, démentie par l'expérience, que la preuve de l'impossibilité matérielle où il se trouve d'en discuter les termes.

La Convention collective du Travail, au contraire, en fixant par avance les conditions auxquelles doivent satisfaire les engagements individuels, a pour but de transformer en un accord de volontés libres un pseudo-contrat d'adhésion qui n'est qu'une caricature de contrat.

Elle s'est d'abord développée en marge du droit qui la prohibait. Avant de revêtir un caractère légal, elle a eu longtemps une existence de fait. Mais « l'absence de législation sur la matière et l'inexpérience

juridique des parties laissait souvent planer la plus grande incertitude sur la portée de ces accords, sur l'étendue des obligations et sur les sanctions dont elles sont susceptibles » (1). Les membres d'un groupement partie à la convention, pouvaient toujours y déroger. Il fallait de toute nécessité, donner un statut juridique à cette institution de fait dont les contours imprécis affaiblissaient la portée et condamnaient les juges à une œuvre d'interprétation délicate; il fallait « non pas inventer le droit, mais le définir ». Ce fut l'œuvre de la loi du 25 mars 1919 relative aux conventions collectives du travail.

Il importe d'ailleurs de ne pas se méprendre sur le sens de ces termes qu'on emploie souvent l'un pour l'autre: accord, convention collective ou contrat collectif de travail. Sous cette terminologie flottante qui trahit l'embarras du législateur devant des solutions juridiques qui le dépassent, c'est toujours une « réglementation contractuelle préalable des conditions du travail » (2) que les parties ont en vue. L'expression de contrat prête à confusion. Les parties ne s'engagent pas à travailler ou à faire travailler; elles veulent simplement fixer par avance les conditions auxquelles devront satisfaire à l'avenir les contrats d'embauchage.

La loi du 25 mars 1919 donne à la convention collective son statut, mais elle porte la trace des hésita-

(1) Rapport de M. Groussier à la Chambre, 5 décembre 1912, annexe n° 2.334, p. 415.

(2) Voir l'ouvrage de M. Raoul Jay: *Le Contrat collectif de Travail*, Paris 1907.

tions et des scrupules qui ont marqué sa lente élaboration. On a voulu, dans le domaine contractuel où le législateur révolutionnaire avait renfermé tous les rapports économiques, couler des conceptions sociales nouvelles. Sans briser le cadre traditionnel, on a cherché à « utiliser des règles de droit privé pour tenter de produire des effets de droit public » (1). C'est à ce travail d'accommodement que la loi s'est employée; elle y a perdu l'unité qui aurait fait sa force. Sa nature hybride marque dans l'œuvre du législateur une étape et non une fin.

L'idée contractuelle demeure à la base de la loi. Ne sont toujours liés par la convention collective que les individus qui en ont eu la volonté expresse, l'ayant signée eux-mêmes, ou l'intention présumée, comme membres d'un groupement partie à la convention. Mais à côté de ce système individualiste, qui a le souci de n'obliger personne que de son consentement, il y a dans la convention collective un germe d'autorité peu conciliable avec l'idée contractuelle.

C'était jusqu'ici un point discuté que de savoir si le syndicat avait le droit de signer des conventions collectives et d'imposer à la volonté réfractaire de la minorité les solutions de la majorité. La loi de 1919 décide que le syndicat, pourvu qu'il y soit autorisé par ses statuts ou par une délibération de ses membres, contracte valablement. Dans ces conditions la

(1) Livre l'ouvrage de M. Eblé: *Le Développement juridique et social de la Convention collective du Travail*, Paris 1923

convention collective peut-elle encore être regardée comme un « faisceau de conventions individuelles » ? L'idée d'adhésion tacite admise au profit des membres de l'opposition explique difficilement l'obligation où ils sont de se soumettre à un accord qu'ils n'ont pas voulu. Le fait que la convention s'impose rigoureusement à tout individu soumis à son application se concilie mal avec les vieux principes contractuels. Il faut plutôt y voir une règle de droit s'imposant avec la généralité et la force d'une loi (1). De convention librement débattue, le contrat collectif devient la loi professionnelle imposée à tous, employeurs et salariés, qu'ils y aient ou non consenti, sans pouvoir même se rétracter autrement qu'en démissionnant du groupe, solution contradictoire avec le principe de la liberté des conventions.

Selon ce même principe, les parties auraient toujours eu le droit de modifier les dispositions de la convention collective par des accords particuliers. Désormais, elles ne peuvent plus faire échec à ses prescriptions; les contrats qui ne les respecteraient pas seraient nuls (2). Voilà qui dépasse singulièrement le domaine contractuel du droit privé pour acheminer la convention collective vers la réglementation d'autorité du droit public à laquelle la volonté des particuliers ne peut pas déroger.

(1) Jean Brèthe: *De la nature juridique de la convention collective du travail*, Bordeaux. Imprimerie Samie, 1921, pp. 165-170.

(2) Cassation. 13 nov. 1920. *Bull. min. Trav.* 1921, p. 81.

La convention collective n'est pas non plus le statut d'une situation, elle est ouverte à tous les intéressés, groupements ou individus, qui, postérieurement à sa conclusion peuvent, s'ils le veulent, se mettre sous son application. Elle jouit d'un pouvoir d'extension illimitée qui lui confère, selon la remarque de M. Jean Brèthe, un caractère de généralité qui est l'antithèse du contrat. Si à son origine, elle commence par être une loi syndicale, elle tend par sa nature à devenir une loi professionnelle qui s'imposera progressivement à tous les ressortissants de la profession, syndiqués ou non syndiqués.

En effet, ce n'est pas seulement quand elles contractent entre elles, que les parties sont tenues par ses dispositions, mais également quand elles s'adressent à des tiers. Ainsi un patron ne pourra pas embaucher des ouvriers non syndiqués à des conditions différentes de celles qui sont fixées par la convention collective dont il dépend. Certes les tiers n'auront pas la ressource de pouvoir réclamer l'exécution d'une obligation qui reste pour eux une *res inter alios acta*, mais les syndicats signataires auront toujours le droit d'actionner le patron défaillant en dommages-intérêts.

Bien plus, la convention collective peut même s'appliquer dans les rapports des tiers entre eux. Quand deux personnes contracteront, on présumera dans le silence de leurs conventions qu'elles ont voulu s'en rapporter à la règle commune envisagée dans la région. La convention collective jouera le rôle d'usage et deviendra, en ce qui concerne les tiers, non pas une loi

impérative, mais une loi interprétative de leur volonté (1).

D'ailleurs cette situation sera le plus souvent un état transitoire; la convention collective, qui de par sa nature vise à la généralité, comme une loi, tendra à emporter l'adhésion de tous les membres de la profession, employeurs et salariés. C'est l'intérêt des employeurs, qui chercheront à égaliser la concurrence d'une entreprise à l'autre; c'est aussi celui des travailleurs, qui se grouperont pour que les victoires obtenues dans un établissement s'étendent à tous les autres.

La pratique des conventions collectives a déjà produit d'excellents résultats. Elle a permis à des lois nouvelles, à la loi de huit heures notamment, de s'appliquer et de fonctionner grâce à l'heureuse collaboration des pouvoirs publics et des organisations professionnelles. Elle a contribué à éliminer l'arbitraire du contrat de travail et à en préciser le contenu. Les dispositions des conventions collectives relatives aux salaires ont amené les travailleurs et les employeurs à se rencontrer périodiquement et à en reviser les éléments en plein accord. Grâce au contact qu'elle établit entre patrons et ouvriers, l'institution peut permettre aux uns et aux autres de prendre plus facilement conscience de leurs intérêts communs, et prévenir ainsi un grand nombre de conflits.

Mais l'institution aurait été autrement féconde, si la loi avait envisagé le problème dans toute son am-

(1) M. de La Morandière dans son Cours de Législation industrielle, 1924-1925.

pleur. Nous avons dit que le législateur n'avait pas osé briser le moule contractuel auquel il tenait avec tant d'insistance. Son œuvre est restée inachevée, parce qu'elle entendait garder deux principes qui s'excluaient. « En respectant l'un, remarque M. Eblé (1), la loi manque à l'autre. Lorsqu'elle veut assurer le caractère contractuel, elle s'oppose à la notion de collectivité; quand elle se préoccupe de la collectivité, elle s'écarte du principe contractuel ». La notion contractuelle a laissé dans l'œuvre deux grosses imperfections.

D'abord la convention collective ne s'applique dans les rapports des tiers qu'en qualité d'usage et dans le silence de leurs conventions. Les groupements et les individus qui n'ont pas adhéré à la règle générale restent donc libres d'en fixer d'autres à leur gré. Ensuite, les membres d'une organisation contractante ne sont tenus qu'autant qu'ils le veulent bien. Il leur suffira de donner leur démission pour qu'aussitôt ils reprennent leur liberté. Un employeur qui voudra diminuer le taux des salaires dans son entreprise n'aura qu'à quitter la chambre patronale dont il est membre pour rompre ses engagements, et les ouvriers en sortant de leurs syndicats seront libres de formuler de nouvelles revendications. La convention collective a manqué de hardiesse; elle est victime d'une double lacune. D'une part, elle laisse en dehors de son champ d'action toute la masse inerte des isolés qui lui opposent la force de leurs entêtements; d'autre part,

(1) Cf. note 1, p. 26.

elle est mise en péril dans son développement par les menaces de tous ceux qui, au prix d'une démission facile, veulent à bon compte éluder ses dispositions. Sous couleur de liberté contractuelle, on s'insurge contre la loi; on confond le syndicat avec la profession comme on prend la partie pour le tout, et à la faveur de cette confusion, on s' imagine qu'en quittant le premier, on déserte en même temps la seconde, et que s'affranchir d'une contrainte syndicale, c'est rejeter aussi toute discipline professionnelle.

L'Allemagne a su pallier aux vices organiques de notre convention collective. La loi du 4 mars 1919, reprise le 31 mai 1920, donne au ministre du Travail, la faculté de la rendre obligatoire pour une localité, une région ou un pays entier; elle devient ainsi la charte de tous les membres de la profession. Or, fait digne de remarque, l'Allemagne est le pays où les conventions collectives sont les plus développées, après l'Angleterre. Les statistiques y révèlent l'extension croissante qu'elles ont prise depuis vingt ans; mais c'est surtout depuis la guerre que leurs progrès ont été rapides. Or, l'époque coïncide avec l'institution de la convention obligatoire; nul doute qu'il n'y ait là un rapport de cause à effet (1).

On avait cependant assez insisté en France, lors de la discussion de la loi du 25 mars 1919 sur l'inégalité de traitements et de régimes qui allait en résulter,

(1) En 1916 le chiffre du personnel englobé par les conventions collectives atteignait 740.074 personnes, en 1920 il montait à 9.561.323, en 1922 il passait à 14.261.000. M. Oualid à son Cours.

et, des solutions réglementaires, dont le principe avait prévalu outre-Rhin, avaient été préconisées à la tribune parlementaire, peut-être à la même date qu'en Allemagne.

Il y eut deux projets : au Sénat, un projet de loi de M. Strauss rapporté le 17 décembre 1918 (1); à la Chambre des Députés, une proposition de loi de M. Jean Lerolle déposée le 19 novembre 1918 (2).

Le projet Strauss et la proposition Lerolle se ressemblent quant au fond, la procédure seule diffère. Dans les deux systèmes, il s'agit d'étendre à une région déterminée la convention collective conclue entre un syndicat patronal et un syndicat ouvrier, le Préfet était l'autorité désignée pour prendre cette mesure. Les programmes se séparent seulement sur deux points relatifs au pouvoir d'opposition réservé aux intéressés. Dans le projet Strauss, le Préfet décide d'abord, et les oppositions s'il s'en produit, sont reçues ensuite; le projet Lerolle, au contraire, fait précéder la promulgation de l'arrêté de la consultation des intéressés. Ensuite, tandis que M. Strauss confie l'examen des oppositions à la Commission supérieure des salaires prévue par la loi du 10 juillet 1915, M. Lerolle s'en remet de ce soin à la commission permanente du Conseil du Travail.

S'il fallait choisir entre les deux systèmes, la pré-

(1) Sénat, annexe n° 499.

(2) Chambre. Annexe n° 5243. Voir également, Jean Lerolle: *La réglementation professionnelle du Travail et le Contrat collectif*. (Publications de l'Association pour la protection légale des travailleurs), Paris, 1919.

férence semble aller à la proposition Lerolle. En plaçant la consultation des intéressés avant l'arrêté, elle donne à celui-ci de meilleures garanties d'exécution. Le referendum préalable permettra en effet à tous, groupements ou individus, de faire connaître leur sentiment alors qu'il en est encore temps. La convention collective peut avoir laissé dans l'ombre des syndicats très importants qu'on a négligé de consulter, elle peut même avoir été signée par un groupement insignifiant qui est loin de représenter l'opinion de l'ensemble des intéressés. Il faut permettre à toutes ces activités d'élever la voix et de se faire entendre. Autrement le Préfet risquerait de statuer arbitrairement en lésant des intérêts légitimes, ce qui pourrait l'obliger à rapporter son arrêté. A ce point de vue la consultation préalable est bien préférable au droit d'opposition postérieur.

D'autre part, si MM. Strauss et Lerolle ont eu la commune idée d'instituer au-dessus du Préfet un organe d'appel chargé d'examiner les oppositions, c'est à une institution différente qu'ils en ont confié la mission. M. Strauss recourt à la Commission supérieure des salaires prévue au Ministère du Travail pour statuer sur les salaires des ouvrières à domicile dans l'industrie du vêtement; M. Lerolle au contraire choisit la commission permanente du Conseil du Travail. Là encore l'idée de M. Lerolle paraît meilleure; la commission supérieure des salaires a un objet modeste; la commission permanente du Conseil du Travail au contraire a un domaine très large et très représentatif. Certes, c'est avant tout un organe

doté d'attributions consultatives; il faudrait peut-être le remanier pour lui permettre de rendre en tout état de cause des sentences arbitrales. A tout prendre, l'idéal serait de confier ce rôle d'arbitre à un conseil autonome élu directement par la profession représentée et choisi dans son sein, mais tant que ce stade d'organisation ne sera pas atteint, il faut se contenter de demander aux cadres existants ce qu'ils peuvent donner.

Les projets Strauss et Lerolle n'ont pas eu la chance d'être adoptés, le Sénat a préféré leur substituer le contre-projet de M. Touron qui reprenait le texte élaboré par la Chambre. Mais les propositions peuvent rester caduques, elles n'en laissent pas moins des idées, et celles-ci après avoir germé plus ou moins longtemps, finissent par lever tôt ou tard. Il faut savoir, disait Barrès « bien semer, sans trop se préoccuper de bien récolter ». C'est la tâche ingrate de certains de jeter la semence et de laisser à d'autres la joie des moissons magnifiques. La loi du 29 décembre 1923 dont nous aurons à nous occuper plus loin ne fait que reprendre, à propos du repos hebdomadaire, les principes qui avaient été formulés sans succès cinq ans auparavant au sujet de la convention collective de travail, elle en marquera la première réalisation.

SECTION II

LA REPRESENTATION PROFESSIONNELLE

Le problème de l'autorité dans la profession est étroitement lié à celui de la représentation. C'est pour l'avoir méconnu que l'on voit souvent une coterie intrigante et sans attaches faire la loi à la collectivité. Qu'il s'agisse d'accords prévus par des textes législatifs ou de conventions collectives élaborées sur l'initiative des syndicats, on est frappé des conditions défectueuses, irrégulières même, dans lesquelles se fait la plupart du temps la consultation des intéressés. On s'abouche avec les premiers venus ou avec ceux qui crient le plus fort, sans prendre la peine de vérifier les pouvoirs de ces représentants sans mandat qui prétendent parler au nom de la collectivité et on signe les yeux fermés la charte toute prête qu'ils apportent, un peu comme si, dans une élection politique, on votait sans listes, sans bureau et sans urne.

La plupart du temps, c'est le syndicat qui usurpe cette autorité, mais la composition flottante de ce groupement ne permet pas davantage de connaître le nombre et la qualité des parties engagées. La loi n'a pas cherché à les indiquer; elle y aurait d'ailleurs difficilement réussi dans l'état inorganique de la profession.

Privée de ce support naturel qu'est pour elle la représentation, l'autorité risque donc de porter à faux. Pour qu'elle ait un rôle efficace, il faudrait que tous

les membres de chaque métier, patrons et ouvriers, soient appelés à participer à son exercice. Cela suppose la création entre l'individu et le législateur, d'organes intermédiaires, corps professionnels paritaires, dotés d'une certaine initiative et d'une certaine indépendance.

1° *Les Conseils du Travail*

Les décrets Millerand de 1900 et de 1901, en instituant les Conseils du Travail, essayèrent de mettre cette idée en pratique. Dans toutes les régions où le besoin s'en ferait sentir, des chambres paritaires, composées d'un nombre égal de patrons et d'ouvriers, pourraient être créées par décret. Leurs membres devraient être élus respectivement par les syndicats patronaux et les syndicats ouvriers. A ces conseils ainsi constitués, on accorderait trois sortes d'attributions. Ils seraient chargés de donner des avis à l'Etat sur toutes les questions quand celui-ci en aurait besoin; ils dresseraient pour chaque profession des tableaux statistiques constatant le taux normal des salaires et la durée normale de la journée de travail dans la région; enfin, dernière attribution importante, en cas de différends collectifs, ils joueraient le rôle d'arbitre entre patrons et ouvriers.

Ces Conseils du Travail créaient entre les employeurs et les salariés un lien officiel très représentatif. Ils leur permettaient de discuter en commun et d'un point de vue objectif les questions qui relèvent de la profession, et, d'apporter à cette discussion un sens plus conforme aux nécessités pratiques. Les sacrifices

récioproques y auraient été consentis plus volontiers. Si, malgré tout, les conflits ne pouvaient être prévenus, les attributions arbitrales des conseils faisaient espérer que les grèves seraient moins fréquentes et moins longues. Enfin la fixation du taux des salaires et de la durée de la journée de travail établissait dans la région des conditions types qui auraient tendance à s'imposer dans toutes les entreprises et à prévenir ainsi l'avilissement de la main-d'œuvre.

Il y avait là tout un droit nouveau qui dérogeait à plusieurs principes de notre législation, et qui allait provoquer un peu partout une violente opposition. Le Sénat objectait que les décrets n'étaient pas conformes aux lois; en réservant exclusivement le droit de vote aux syndicats, disait-il, ils ne visent rien moins qu'à rendre le syndicat obligatoire. Le Conseil d'Etat, cependant, émit une opinion contraire et reconnut leur légalité.

En réalité, M. Millerand pensait que ce système électoral aurait l'avantage de s'appuyer sur des organes existants, dont l'autorité donnerait plus de crédit au choix de leurs représentants. Il ne voulait pas que l'institution fut condamnée par l'inertie ou l'indifférence des non syndiqués. Les élections aux Conseils de Prud'hommes et aux tribunaux de commerce ne révèlent-elles pas suffisamment le peu de cas que les individus font de leur droit de vote. Dans ces conditions, ne valait-il pas mieux tenir compte des leçons de l'expérience et reconnaître aux syndicats une prérogative dont ils useraient sans attenter à la liberté des non syndiqués.

Dans les milieux ouvriers, il y eut également une vive opposition aux décrets, prêchée par la Confédération générale du Travail. On était dans la plus belle période du mythe révolutionnaire et la C.G.T. prétendait qu'admettre la discussion avec le patronat, serait faire échec au programme révolutionnaire qui n'accepte que la violence pour faire triompher ses revendications.

Du côté patronal, l'opposition n'eut pas les mêmes prétextes, mais elle eut les mêmes résultats. Soit parti pris, soit scepticisme exagéré, les patrons s'abstinrent de voter.

La question des Conseils du Travail fut reprise au Parlement en 1908. Le Sénat, farouche gardien de l'orthodoxie libérale, substitua aux décrets une loi qui, en gardant son nom à l'institution, supprimait la chose. Le corps électoral était considérablement élargi; les électeurs n'étaient plus les seuls syndicats, mais tous les patrons et tous les ouvriers. La transformation principale de la loi consista à faire descendre les conseils au rang de simples organes consultatifs. On leur enleva leurs attributions positives; plus de pouvoirs statistiques qu'on jugeait trop impératifs, plus de mission d'arbitrage, tout cela disparut. Les Conseils du Travail n'étaient guère que des fantômes; les intéressés le comprirent bien; on croyait que l'échec des premiers Conseils tenait à leur mode d'élection, mais le sort des seconds ne fut pas meilleur; ils échouèrent tous.

En réalité les esprits n'étaient pas mûrs pour cette

réforme; elle heurtait trop de conceptions et trop de préjugés pour rencontrer un courant d'opinion favorable. Depuis cet échec, il y eut des tentatives intermittentes pour rétablir les Conseils du Travail, au fur et à mesure que l'idée d'organisation professionnelle progressait. On peut dire en effet qu'ils en sont la base, et que sous des noms différents, ces organes paritaires restent les véritables instruments d'une collaboration efficace des patrons et des ouvriers.

2° Le Conseil Supérieur du Travail

C'est de cette formule paritaire que procède également le Conseil Supérieur du Travail, institué en 1891, réorganisé souvent depuis, notamment en 1921. Il a sur les Conseils du Travail de 1900 ou de 1908 le précieux avantage d'être plus qu'un projet; il fonctionne et il donne d'excellents résultats. Au début, c'était un organisme dont les sessions étaient irrégulières et la composition abandonnée arbitrairement au choix d'un ministre. Aujourd'hui c'est un corps représentatif de 78 membres, qui a une session obligatoire par an. Sans doute tous ses membres n'appartiennent pas au monde du travail; il y a des parlementaires, des professeurs et quelques représentants des intérêts généraux, soit déjà 14 personnes. Mais le Conseil Supérieur du Travail reste avant tout un organe paritaire et représentatif, une émanation des différentes professions. Il comprend d'une part 32 délégués patronaux, élus par les Chambres de Commerce; les Chambres Consultatives des Arts et Manufactures et

les prud'hommes patrons; d'autre part également 32 délégués ouvriers, élus par les organisations ouvrières et les prud'hommes ouvriers.

On a cherché à obtenir une représentation aussi exacte que possible; les retouches apportées en indiquent la difficulté. Les professions n'étant pas organisées, on a dû, sans s'arrêter au suffrage direct des intéressés trop suspect d'inertie, faire reposer le système électoral sur la base syndicale. Les syndicats ont un nombre de voix proportionnel au nombre de leurs adhérents. Cette heureuse initiative les oblige à garder un contact plus étroit avec leurs membres, à contrôler leur adhésion et leur démission, bref à discipliner leur action en vue d'un but déterminé. Du côté patronal, où le lien syndical est de nature plus diverse et inégalement développé, on a préféré à ce système de votation, l'élection par les Chambres de Commerce et les Chambres Consultatives des Arts et Manufactures. Enfin, tant du côté patronal que du côté ouvrier où on a scrupuleusement maintenu l'équilibre des forces numériques, on a cru utile de réserver un certain nombre de sièges à des prud'hommes élus par leurs pairs; on a pensé que leur compétence en matière de contestations apporterait une lumière de plus au sein du Conseil.

Par sa composition paritaire, le Conseil Supérieur du Travail est qualifié pour étudier avec impartialité presque toutes les questions sociales. Grâce à lui, les groupements professionnels prêtent aux pouvoirs publics un concours plus actif et mieux suivi; en retour, les solutions proposées par les voix autorisées de leurs

représentants pénètrent plus facilement dans le pays et y sont mieux écoutées. Le Conseil Supérieur du Travail est devenu le laboratoire où se distillent les grandes lois sociales. Créé pour apporter ses avis à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, il ne conseille pas, il imagine, il construit, il livre tout prêts au Parlement des projets que celui-ci n'a plus qu'à discuter ou à ratifier; ce qui prouve que la valeur d'une institution dépend moins des pouvoirs qu'on lui donne et dont elle peut mésuser, que de l'autorité morale de ses délibérations. Depuis trente ans, un grand nombre de ses vœux ont été réalisés; ses suggestions ne manquent pas de retenir l'attention des pouvoirs publics, et son prestige auprès d'eux ne fait que croître d'année en année. Ce succès est dû à l'esprit objectif de ses membres, patrons et ouvriers, qui ne demandent à la discussion, éclairée par des enquêtes impartiales et minutieuses, que des résultats immédiats et pratiques, des solutions justes et utiles, dictées par les leçons de l'expérience. A ceux qui la nient, le Conseil Supérieur du Travail démontre que la collaboration du capital et du travail est non seulement possible, mais féconde.

Les travailleurs intellectuels avaient demandé également à être représentés au sein du Conseil Supérieur du Travail. Jusqu'ici la composition du Conseil est restée limitée aux patrons et aux ouvriers, et son action s'est renfermée dans le domaine du travail industriel. Une représentation plus vaste, englobant tous les travailleurs, appellerait naturellement une extension correspondante de ses attributions, et ferait de

l'assemblée un organe coordonnant sans exception toutes les activités professionnelles du pays.

3° *Le Conseil National Economique*

On a préféré laisser intact le Conseil Supérieur du Travail, et créer de toutes pièces un organisme beaucoup plus vaste, où à côté des intérêts purement professionnels et économiques, viendraient s'emboîter les intérêts des consommateurs et des corps constitués de la nation. On voulut en faire comme une « synthèse des vies collectives du pays », où l'Etat trouverait pour l'aider dans sa tâche les conseils et les compétences qui lui manquent. Le Conseil National Economique créé par décret du 16 janvier 1925 est sorti de cette conception (1).

Il comprend 47 membres. Les intérêts représentés se répartissent en trois groupes: population et consommation, travail, capital. Dans la catégorie *population*, on a voulu réserver une place au « producteur initial » les pères et mères de famille; à côté d'eux figurent les représentants des consommateurs, des usagers des services publics et des mutualités. Le groupe *travail* est le plus nombreux, il renferme toutes les variétés de producteurs, depuis les fonctionnaires jusqu'aux artisans. Travailleurs intellectuels ou manuels, professions libérales ou industrielles y ont leur place marquée. On a eu soin aussi de distinguer le travail de direction du travail salarié et de leur

(1) Roger Picard: *Le Conseil National Economique en Allemagne et en France. Revue intern. Trav.*, juin 1925.

donner une représentation séparée. De la sorte, comme les mêmes individus peuvent représenter le travail de direction et le capital, l'équilibre entre le patronat et le salariat ne risque pas d'être rompu.

Les membres du Conseil National Economique sont choisis par les organisations les plus représentatives et nommés par le Gouvernement sur la proposition du ministre du Travail. Là encore l'absence d'un cadre professionnel a donné lieu aux mêmes difficultés. Elle a contraint la Commission d'Etudes à se contenter d'un système électoral qu'on aurait souhaité moins arbitraire. On n'a pas voulu faire appel à tous les groupements existants et les inviter à déléguer chacun un représentant, ce qui eut abouti à faire du Conseil une assemblée trop nombreuse, incapable d'un travail sérieux. C'est l'écueil que les Allemands n'avaient pas su éviter. On eût alors l'idée de s'inspirer de la partie XIII du traité de Versailles relative à l'organisation internationale du travail et, à son exemple, on décida que les groupements les plus représentatifs de chaque catégorie auraient seuls le droit de désigner les membres du Conseil.

Les attributions conférées au Conseil National Economique sont uniquement consultatives. Il examine sur demande ou d'office les questions dont il est saisi; le Parlement peut lui confier l'examen des projets de lois qui sont de nature à l'intéresser, mais il n'y est pas obligé. Instruit par l'expérience allemande (1) on a voulu conserver sa souveraineté au pouvoir législa-

(1) Voir p. 142.

tif. Le Conseil National Economique n'est pas un Parlement, M. Painlevé n'a pas craint de le rappeler le jour de la séance inaugurale (22 juin 1925). Il est destiné à servir dans la vie économique du pays de « centre de résonnance » et d'organe d'études. C'est aux pouvoirs publics à collaborer avec lui, à tenir compte de ses avis et de ses recommandations. De leur côté, les membres du Conseil National Economique doivent prendre leur rôle au sérieux. Les institutions sont ce que les font les hommes. Admettront-ils qu'il existe entre les intérêts économiques une opposition irréductible ou chercheront-ils au contraire, de toute leur bonne volonté et sans parti pris, à les coordonner, l'institution restera une œuvre stérile ou jouera dans la vie du pays un rôle de premier plan.

Certains esprits critiques ont cependant prétendu que c'était au prix d'une fiction qu'on avait d'abord voulu créer le Conseil National Economique, alors que les étages inférieurs de l'édifice professionnel n'existent pas encore. A ce point de vue, le Conseil Economique allemand serait préférable au nôtre, car loin d'être un organisme isolé, il culmine, au moins en théorie, au sommet d'une puissante hiérarchie de Conseils professionnels locaux et régionaux. Il y aurait là une condition de succès qui manque à notre institution.

Sans dénier une grande valeur à ces objections, nous croyons que la société économique n'est pas un édifice qu'on réalise d'un seul coup. Les institutions naissent sous la pression des faits; le Conseil National Economique a le mérite d'exister, la vie se chargera

d'adapter à sa fonction les forces inorganiques où il prend ses racines, et de donner à l'édifice l'infrastructure qui lui manque.

4° Les Chambres d'Agriculture et les Chambres de Métiers

Les éléments de l'infrastructure sortent d'ailleurs peu à peu de terre. Voici la profession agricole, longtemps isolée, qui est en train de devenir une société ordonnée et reconnue par l'Etat. La création des Chambres d'agriculture par la loi du 3 janvier 1924 marque une étape importante dans la réalisation de la représentation professionnelle. Ces Chambres sont des organes départementaux vraiment représentatifs, où, à côté des propriétaires ruraux, viennent siéger les fermiers, les métayers et les ouvriers agricoles, bref les différents éléments de la profession. Quelle différence avec les Chambrs de Commerce où les employeurs, à eux seuls, ne représentent pas toute la profession; pas plus que les travailleurs de leur côté ne sauraient usurper ce droit dans leurs organisations ouvrières. Les Chambres d'Agriculture sont composées de membres élus au suffrage universel et de délégués des syndicats et associations agricoles. Ceux-ci n'étant pas généralement répandus dans toutes les campagnes, on ne pouvait pas en faire les seuls électeurs des Chambres. La représentation partielle qu'on leur octroie hâtera leur développement.

Les Chambres d'Agriculture ont des attributions importantes. Elles peuvent donner des avis au Gouver-

nement sur toutes les questions agricoles; créer ou subventionner des établissements d'utilité rurale, préparer la codification des coutumes et des usages dont la diversité est une source de tant de conflits. En outre, si on n'ose pas encore leur confier des fonctions arbitrales, on leur permet cependant d'émettre sur les différends collectifs entre propriétaires et ouvriers, des avis qui seront communiqués aux institutions de conciliation et d'arbitrage prévues par la loi du 27 décembre 1892. Il y a dans ces attributions une tâche immense. Ce n'est d'ailleurs là que le premier degré de la représentation agricole.

Au-dessus des Chambres départementales, et élues dans leur sein, fonctionneront des Chambres régionales dont le rôle ne sera pas moins grand. Celles-ci s'occuperont, dans le cadre de la région, des problèmes économiques que soulèvent l'organisation des débouchés agricoles, la question des intermédiaires et celle des transports; ou bien des graves problèmes sociaux de l'heure présente: main-d'œuvre, accession à la propriété, dénatalité, problèmes tous aussi urgents l'un que l'autre et dont le législateur recule toujours l'examen.

L'institution, telle qu'elle vient d'être créée par la loi du 3 janvier 1924, n'est pas restée à l'état de programme. Elle est passée des lois dans les faits, et les élections qui ont eu lieu au mois de février 1927 ont marqué un franc succès pour elle. Deux dangers étaient à craindre: l'abstention des électeurs et l'immixtion des luttes politiques au sein des Conseils. Or les résultats des élections ont dépassé les espérances

des moins optimistes; le nombre des abstentions est rarement descendu en dessous de la moitié du chiffre des électeurs, et il a souvent atteint les trois quarts; d'autre part, les antagonismes que l'on redoutait entre des gens que le législaeur réunissait pour la première fois ne se sont pas produits. L'institution a débuté dans d'excellentes conditions, qui sont des gages de succès pour son avenir.

Une catégorie de professionnels restait encore en dehors de toute représentation, les artisans. Or ceux-ci ont, à côté des autres producteurs, des intérêts spéciaux à défendre. L'Allemagne, la Suisse, la Belgique, l'Autriche ont reconstitué depuis longtemps l'artisanat. La France se devait à elle-même de ne pas rester en arrière et de soutenir de tous ses efforts la cause des plus précieux de ses ouvriers, ceux qui font sa grâce artistique. Mais voici que le législateur, après avoir longtemps oublié leur existence et leur histoire, va faire renaître leurs organisations dont il emprunte au passé la meilleure part. La loi du 26 juillet 1925, en instituant les Chambres de Métiers vient de mettre sur pied la représentation professionnelle de l'artisanat.

Les Chambres de Métiers sont des organes chargés de sauvegarder les intérêts professionnels et économiques des artisans, c'est-à-dire des travailleurs qui ont un métier manuel sans dépendre d'un patron et l'exercent seuls ou avec le concours de leur famille, de leurs compagnons ou de leurs apprentis. Selon qu'ils emploient ou non du personnel, les artisans sont considérés comme artisans maîtres ou artisans compa-

gnons. Les Chambres se composent pour les deux tiers des représentants des artisans maîtres et pour un tiers des représentants des artisans compagnons. On n'a pas cru devoir faire prévaloir ici le principe de la représentation paritaire, en raison des attributions financières des Chambres dont les maîtres ont seuls à acquitter les taxes, mais le capital n'y trouve pas un privilège injuste. Les maîtres, dont l'expérience suffirait à expliquer la prépondérance, restent des ouvriers et les compagnons sont en général de futurs maîtres. Les élections se font comme en matière prud'homale.

Ce qu'il faut retenir des Chambres de Métiers, ce sont les attributions importantes qui leur sont conférées. Non seulement les Chambres donneront leur avis dans toutes les questions de perfectionnement et de développement de l'artisanat, mais elles participeront à l'organisation de l'apprentissage des métiers dans les conditions qui seront fixées par une loi spéciale. Ce sont là des attributions qui dépassent de beaucoup les pouvoirs consultatifs que l'on reconnaît d'habitude à ces sortes d'organismes. La loi du 26 juillet 1925 a posé, en matière d'artisanat, des principes essentiels qui appellent une réalisation féconde.

La création des Chambres d'Agriculture et des Chambres de Métiers tend à réaliser la politique dont on s'inspire de plus en plus et qui consiste à faire collaborer l'Etat et les activités professionnelles dont la guerre et ses suites ont démontré l'importance dans la vie du pays. On pourrait multiplier la liste de ces institutions: Conseil de la main-d'œuvre, chargé de coor-

donner et de régulariser la répartition des travailleurs indigènes et étrangers; commissions paritaires des offices de placement, dont la nouvelle formule a déjà prouvé l'incontestable supériorité sur l'œuvre de 1904; comités de l'enseignement technique ou commissions d'évaluation du coût de la vie. Il y a là autant d'initiatives dont il importe seulement de retenir la tendance générale en faveur de l'organisation professionnelle.

Certes, toutes ces manifestations et toutes ces institutions n'ont pas une valeur égale. Elles ne paraissent pas non plus toujours s'enchaîner dans le temps et dans l'espace, et elles s'inspirent parfois de principes fort différents; les unes s'installant dans le droit privé, telle la convention collective du travail, les autres dans le droit public, tels les différents Conseils représentatifs de la profession. Pour passer de l'état inorganique où nous vivons à l'ordre nouveau de l'avenir, il est inévitable qu'il y ait une période de transition, des tâtonnements qui déroutent et même des essais sans lendemain. Mais il y a des tendances dont on a le sentiment avant de pouvoir en discerner les formes.

Toutes ces institutions sont comme des colonnes qui chemineraient par des voies différentes; elles convergent vers le même but, mais elles ne s'aperçoivent que par intervalles quand les accidents du terrain le permettent; elles avancent chacune pour leur compte, tantôt dépassées et tantôt dépassantes, selon les difficultés de leur route. Il importe seulement d'en signaler les étapes. L'une des plus importantes est marquée sans contredit par la loi du 29 décembre 1923, relative

au repos hebdomadaire, parce qu'elle pose clairement, dans notre droit, le principe de la réglementation de la profession par la profession. L'institution du repos hebdomadaire illustre, à elle seule, l'éclosion, le développement et la conclusion de ce vaste mouvement que nous avons essayé de suivre et qui emporte la profession vers un idéal d'organisation. Non pas que cette institution se suffise à elle-même: elle a trop emprunté à celles qui ont grandi avec elle, et les autres lui doivent trop pour qu'on puisse dresser entre elles des cloisons étanches. Mais sans risquer des coupes arbitraires, on peut dire cependant que nulle institution n'a évolué plus normalement, entraînée par son propre poids; nulle n'a mieux tendu et abouti à des résultats pratiques. On pourrait peut-être prendre un autre point de départ, étudier le développement du syndicat ou de la convention collective du travail par exemple, on aboutirait sans doute à la même conclusion. Mais le mérite du repos hebdomadaire est d'avoir su créer une tendance assez forte pour recevoir la sanction du législateur.

CHAPITRE II

LA LOI DU 13 JUILLET 1906 ET LE REPOS HEBDOMADAIRE

SECTION I

LA LOI DU 13 JUILLET 1906

1° Son intervention et ses dispositions

Aucune institution n'est peut-être plus ancienne que le repos hebdomadaire. Dans le temps où la loi religieuse et la loi civile se confondaient, elle a été avant tout celle du repos dominical. Celui-ci se trouve lié à nos plus vieilles traditions nationales; de nombreuses ordonnances en ont prescrit l'obligation; on sait même que cette obligation s'étendait à toute une série de jours fériés et que leur nombre soulevait les plaintes des artisans de l'époque. La Fontaine nous en a transmis les accents avec malice sur les lèvres de son savetier.

La Révolution, en abolissant la réglementation du travail et tout ce qui gardait un caractère religieux, rapporta les ordonnances royales relatives au repos du dimanche. Le calendrier républicain fut substitué au calendrier grégorien et le decadi remplaça le dimanche, mais la cessation du travail resta facultative.

La Restauration s'empessa de faire revivre les dis-

positions de l'ancienne Monarchie. La loi du 18 novembre 1814 faisait défense, le dimanche, « aux marchands d'étaler et de vendre, les ais et volets des boutiques ouverts, aux colporteurs et étalagistes de colporter et d'exposer en vente leurs marchandises dans les rues et places publiques » (1). Mais cette loi d'inspiration confessionnelle tomba en désuétude sous la Monarchie de juillet, de sorte que le repos dominical avait cessé d'être appliqué en fait depuis longtemps lorsqu'il fut abrogé en droit par la loi du 12 juillet 1880.

Mais à peine le repos dominical était-il aboli au nom de la liberté, ou plutôt au nom des préoccupations antireligieuses de l'époque, qu'il apparût nécessaire de le rétablir sous le nom de repos hebdomadaire, pour protéger la santé des travailleurs. Des lois éparses le prescrivaient déjà en faveur des femmes et des enfants occupés dans l'industrie; mais elles n'étaient que des mesures d'exception, un privilège des faibles qu'il importait de généraliser, si l'on voulait permettre aux ouvriers de réparer leurs forces et de goûter la vie de famille. Il serait banal d'insister aujourd'hui sur les avantages du repos hebdomadaire. C'est pour l'homme une nécessité physiologique et un besoin intellectuel. Le travailleur, au bout d'une semaine, sent le poids de la fatigue et du surmenage et, s'il ne se repose pas, il est plus qu'un autre prédisposé à la maladie. C'est en outre le devoir d'une démocratie qui veut favoriser le développement de l'individu, de

(1) Voir texte *Bull. Insp. Trav.* 1907, p. 400, note .

veiller à ce que l'homme ne soit pas asservi constamment à l'œuvre de production, mais s'appartienne et appartienne à sa famille, redevienne « père, époux, homme enfin, dans la plus magnifique acceptation de ce mot ».

Peu de réformes sociales s'imposaient avec autant de nécessité et peu également rencontrèrent au Parlement une adhésion aussi complète. Votée par le Sénat à mains levées le 5 juillet 1906, adoptée le 10 juillet suivant à la Chambre des Députés par 575 voix contre 1, la loi sur le repos hebdomadaire fut promulguée et offerte aux Français à la veille du 14 juillet 1906. « Les socialistes voyaient dans l'obtention du repos hebdomadaire, un jalon planté sur la route qui devait, de conquête en conquête, mener le prolétariat à l'assaut de ce patronat abhorré, auquel il s'agissait d'imposer dans ses rapports avec les ouvriers, des conditions impossibles et ruineuses; les républicains de gauche considéraient, dans la préoccupation de justice dont témoignait la loi nouvelle et dans le prix qu'elle attachait au respect des droits de la personne humaine, l'application des « grands principes » auxquels ils se refusaient d'ailleurs à reconnaître une origine antérieure à 1789; les catholiques, heureux de voir luire au foyer des déshérités de ce monde, un furtif rayon de bonheur, se réjouissaient en outre de l'hommage implicitement rendu à l'éternel commandement divin jeté, pour la première fois, du haut du Sinaï » (1).

(1) Maurice Hollande: *Les vicissitudes d'une loi sociale. Action Populaire*, Reims 1908.

Cependant, dans son ensemble, la loi n'apparaissait pas comme le fruit d'un interventionnisme rigoureux. Ici, comme dans beaucoup de mesures analogues, le législateur a cherché à s'engager le moins possible, tout en voulant donner satisfaction au plus grand nombre. Il en est résulté une œuvre imprécise, peu cohérente, qui ne devait guère résister à l'usage.

La loi formule bien trois principes très clairs et très satisfaisants: « Il est interdit d'occuper plus de six jours par semaine un même employé ou ouvrier. — Le repos hebdomadaire doit avoir une durée minima de vingt-quatre heures consécutives. — Le repos hebdomadaire doit être donné le dimanche » (1). Mais à quoi servent les principes dont nos gouvernants paraissent si fiers, s'ils admettent à leurs dispositions une foule d'exceptions, qui vont bientôt anéantir la règle! A peine le législateur les a-t-il mis en tête de son œuvre, comme un frontispice, qu'il se hâte de tracer minutieusement une longue liste de dérogations, permanentes et temporaires.

Un grand nombre d'établissements énumérés à l'article 38: hôtels, restaurants, débits de boissons, hôpitaux, pharmacies, entreprises de journaux, entreprises de spectacles, musées, etc., sont admis à donner le repos hebdomadaire par roulement. L'employeur n'a aucune autorisation à demander, la dérogation est permanente et le roulement se fait de plein droit.

Au contraire, pour une deuxième catégorie d'éta-

(1) Art. 31, 32, 33, livre II, titre I, chap. IV, *Code du Travail*.

blissements non énumérés, si le repos simultané le dimanche est préjudiciable, soit au public, soit au fonctionnement de l'établissement, la loi charge le Préfet d'accorder des dérogations selon certains régimes. Le Préfet peut établir le repos collectif un autre jour que le dimanche, ou du dimanche midi au lundi midi; ou bien le dimanche après-midi avec repos compensateur, ou enfin le roulement pur et simple. Avant de statuer par arrêté sur la demande qui lui est présentée, il est tenu de prendre l'avis du Conseil municipal, de la Chambre de Commerce et des syndicats patronaux et ouvriers intéressés. L'autorisation accordée doit être étendue aux établissements similaires de la même ville.

Quant aux dérogations temporaires, elles sont ou spontanées ou officielles. Elles interviennent spontanément quand le chef d'entreprise suspend lui-même l'application de la loi en cas de travaux urgents et imprévus (art. 40); elles sont officielles quand elles sont accordées par le Conseil municipal lorsque le jour du repos hebdomadaire coïncide avec un jour de fête locale (art. 49).

Tel est le régime d'exceptions qu'inaugurait la loi du 13 juillet 1906. Ce sont les plus importantes, car il y en a d'autres; mais celles-ci suffisent à indiquer la brèche ouverte dans les principes et les difficultés d'application que la loi tenait en réserve. L'Administration se mettait en possession d'une nouvelle mine de faveurs et de vexations, et la loi risquait de devenir entre ses mains un instrument complaisant ou tyrannique.

2° La loi devant l'opinion publique

Contre cette loi votée à l'unanimité au Parlement, présentée comme un chef-d'œuvre de solidarité et appelée, au moins en apparence, par les vœux de tous les Français, ce ne fut dans le pays qu'un tolle de protestations indignées, une levée d'intérêts se disant lésés, et qui, dans l'exaspération de leur langage, formulaient des objections incohérentes ou contradictoires. Ce fut un concert de réclamations où les producteurs, les consommateurs et les ouvriers joignirent leurs voix pour harceler les pouvoirs publics.

Le patronat prétendait que le repos hebdomadaire était pour lui une perte sèche et une cause d'infériorité sur le marché international. Les uns, à la suite de Leroy-Beaulieu, ne réclamaient rien moins que l'abolition de cette réglementation qu'ils jugeaient tyrannique; les autres, moins audacieux, sans oser la rejeter en bloc, étaient décidés à en énerver l'application et à en briser les effets. En réalité leurs griefs étaient inopérants. La loi sur les accidents du travail rencontra la même opposition quand elle apparut; or non seulement l'industrie n'en est pas morte, mais ceux-là mêmes qui la combattaient hier avec acharnement ont cessé de la critiquer aujourd'hui. En invoquant les exigences du prix de revient et la réduction des frais généraux, on aboutit aux journées indéfinies et au travail de nuit; on asservit l'homme à la production sans que l'industrie, en retour, y trouve un profit certain. Le grand historien Macaulay n'a-t-il pas lui-même attribué au respect du repos hebdomadaire, la supériorité

rité de l'industrie et du commerce britanniques? Les arguments du patronat étaient sans valeur, mais mis dans la bouche d'électeurs influents, ils suffisaient pour ébranler les convictions faciles de certains parlementaires et trouver auprès d'eux un appui complaisant.

De leur côté, les commerçants ne manquaient pas de faire valoir les besoins de leur clientèle. Se basant sur ses protestations exigeantes, ils en arrivaient à confondre l'intérêt général avec ses fantaisies capricieuses. Or, rien n'est plus capricieux et plus autoritaire que le consommateur; grossièrement persuadé que le fait de payer lui confère une supériorité absolue, il prétend acheter et se faire livrer à domicile le dimanche, si bon lui plaît, et, devant son pain rassis, il fait la grimace. Là où il lui suffirait de modifier légèrement ses habitudes, au prix d'un faible effort, il préfère sacrifier l'intérêt général et souvent même son intérêt bien compris, plutôt que de supporter la moindre gêne.

Enfin les ouvriers, soucieux de conserver le bénéfice d'une victoire qui leur était chère, s'apercevaient que les dérogations risquaient de ruiner la loi dans sa réalisation. Ils avaient trouvé de chauds partisans tant qu'il ne s'agissait que de voter des principes, mais le moment venu de les appliquer, les égoïsmes de classes se réveillant les abandonnaient à leur propre sort. Un peu partout les ouvriers organisèrent des meetings et des manifestations imposantes; on vit leurs troupes, spectacle nouveau, parcourir les rues aux cris de « vive la loi ». Leurs justes efforts étaient souvent soutenus par l'initiative généreuse des catholiques et

des philanthropes à qui l'organisation des « *ligues sociales d'acheteurs* » permettait de prêcher en faveur de l'application intégrale de la loi.

Patrons et ouvriers, sur leurs positions extrêmes, accablaient les pouvoirs publics de leurs doléances et cherchaient à les gagner à leur cause. Sollicité à droite et à gauche, le Parlement se trouvait partagé entre la tentation d'assouplir encore la loi dans ses dispositions par une interprétation tendancieuse de ses principes, et le désir de la maintenir dans son intégrité par une ferme application des textes.

En l'espace d'un an, il n'y eut pas moins de dix propositions visant sa modification. Celles-ci, à part la proposition Cornand (5 nov. 1906) demandant l'application du repos hebdomadaire aux ouvriers des Compagnies de chemins de fer et la proposition Violette (26 mars 1907) concernant la condition des domestiques, sont toutes restrictives de la loi et, sous des arguments fallacieux cherchent à en énerver les dispositions ou l'application.

On rencontre rarement des séances aussi agitées que celle du 23 mars 1907 (1) où furent discutées à la Chambre les interpellations de MM. Berry, Lafferre, Puech, Engerand et Empereur. Tous les orateurs se disaient respectueux du repos hebdomadaire et protestaient de leurs bonnes intentions, mais sous l'accord apparent des formules, le souci tenace des intérêts privés avait du mal à se dissimuler. La discussion révéla une fois de plus l'attitude des partis: d'un côté la gauche radicale et la majorité de la droite conser-

(1) *Journal officiel*, 24 mars 1907.

vatrice opposées à la loi, de l'autre une petite partie de la droite, avec de Mun, obligée de mêler ses voix à celles des socialistes conduits par Jaurès, pour la faire triompher (1).

Les débats se terminèrent par un ordre du jour où le Gouvernement prenait l'engagement de modifier la loi. Le projet gouvernemental fut déposé à la Chambre le 31 mai 1907 (2). Il autorisait un certain nombre de tolérances et élargissait le champ des dérogations. On le renvoya avec les dix propositions de loi précédentes à la Commission du Travail, mais la discussion du rapport n'eut pas lieu par suite du renouvellement de la Chambre en 1910. De nouvelles propositions, furent déposées dans la législature qui précéda la guerre, mais sans succès. La loi du 13 juillet 1906 demeura ce qu'elle était; sa valeur devait dépendre uniquement de l'application qui en serait faite.

3° *Application de la loi*

Le gouvernement céda le premier au courant d'hospitalité générale. Ses circulaires (3) sont empreintes de la plus grande bienveillance; elles recommandent aux Préfets d'user de tolérance et d'accorder largement les dérogations s'ils supposent que les consommateurs peuvent être gênés par la fermeture. Elles invitent

(1) En 1880, lors de l'abrogation de la loi du repos dominical, c'était au contraire la droite et une partie du centre qui avaient voté en faveur de son maintien.

(2) D. P., n° 1007, *J. O.*, p. 444.

(3) Voir notamment circul. 10 avril 1927. *Bull. Insp. Trav.* 1907, p. 5.

les Inspecteurs du travail à ne sévir qu'à la dernière limite et après avoir épuisé tous les moyens de conciliation.

Les maires, de leur côté, s'inspirant de ces exhortations officielles, ne se firent pas faute de traiter la loi avec mansuétude. Usant de l'article 44 qui leur permet de supprimer le repos hebdomadaire lorsqu'il coïncide avec un jour de fête locale, ils prirent des arrêtés qui fixèrent jusqu'à huit et neuf fêtes locales dans l'année. Noël et le Jour de l'An tombant un dimanche devenaient couramment fêtes locales!

La jurisprudence se chargea, elle aussi, de donner à la loi une extension regrettable à propos des « extras ». S'il est interdit à un patron de faire travailler son personnel le dimanche, la loi ne lui défend pas d'embaucher des employés spécialement ce jour-là. Mais qu'en est-il si ces « extras » reviennent tous les dimanches; ne perdent-ils pas leur qualité d'« extras » pour faire désormais partie du personnel? La Cour de cassation résolut la difficulté par une distinction plus subtile que juste. Il est défendu de faire travailler chaque dimanche la même personne, car elle cesse alors d'être un « extra », elle fait partie du personnel de l'établissement et, d'après la loi, ne doit pas travailler le dimanche; mais le patron est libre de renouveler ses « extras » chaque semaine (1). Ainsi l'« extra » habituel est défendu, mais l'« extra » accidentel est permis. Conséquence: les employés que la loi a voulu protéger travailleront six jours à une place et se feront embaucher le septième à une autre; on

(1) Cassation, 19 janv.-2 fév. 1907, D. P. 1907, 1.105.

a même vu les syndicats patronaux organiser des services de placement d' « extras » qui se chargeaient d'assurer le roulement.

L'affaire de la Samaritaine, en 1912, porta un nouveau coup à la loi, cette fois à propos des dérogations (1). M. Cognacq, propriétaire de la Samaritaine revendiquait comme un droit l'ouverture de ses magasins; il prétendait que des autorisations ayant été accordées à des établissements faisant le même genre d'affaires que le sien, elles devaient également lui être appliquées en vertu de l'article 36. Le Conseil d'Etat lui donna en partie raison et l'autorisa à ouvrir six rayons sur quatorze (2). Cette décision souleva dans le monde du travail une émotion bien compréhensible. En permettant à tous les grands magasins de profiter des autorisations accordées à leurs concurrents en boutique, elle leur donnait le droit de rester ouverts toute la journée du dimanche. C'en était fait cette fois du repos collectif pour un nombreux personnel que cette décision allait contraindre au repos par roulement.

Or, le repos par roulement, très inférieur au repos collectif, est, en outre, d'une application compliquée qui rend les fraudes faciles. Les Inspecteurs du Travail n'arrivent pas à vérifier si tous les magasins ouverts le sont conformément à la loi; ils ne suffiront plus du tout à la tâche, s'ils doivent encore s'enquérir des conditions dans lesquelles chaque travailleur

(1) Voir *Le Temps*, 1^{er} déc. 1912; *La Libre Parole*, 30 nov. 1912.

(2) Cons. d'Etat, 29 nov. 1912.

prend son repos. En outre, comment un Inspecteur vérifiera-t-il l'application du repos hebdomadaire à l'égard du personnel? Aucun indice extérieur ne peut l'éclairer. Il en est réduit à se contenter des affirmations des patrons toujours suspectes et peu contrôlables. Quant aux déclarations des employés, elles sont sans valeur, ceux-ci étant tenus au silence pour garder leur place.

Les statistiques du repos hebdomadaire sont édifiantes (1). L'Administration avait accordé facilement les dérogations dans le but louable de ménager les transitions, mais avec le dessein bien arrêté de les réduire progressivement. Or, contrairement à ses intentions et à l'esprit même de la loi, non seulement leur nombre n'a pas été restreint, mais il a pris une extension continue. Du 1^{er} septembre au 31 décembre 1906, il avait été accordé 2.748 autorisations; en 1907, on en comptait 13.283; au 1^{er} juillet 1914 le nombre des établissements jouissant d'une dérogation s'élevait à 25.909, dont 24.013 pour le commerce et 1.896 pour l'industrie. Par contre, à cette date, on ne comptait que 797 retraits, chiffre insignifiant. Le Conseil d'Etat décidait qu'une dérogation ne pouvait être retirée que si un fait nouveau s'était produit; par là il fallait entendre une modification qui, en rendant le repos dominical non préjudiciable au public ou à l'établissement, ne fût pas connue de l'autorité au moment où la déro-

(1) Voir le *Rapport annuel sur l'Inspection du travail pendant l'année 1913*.

gation avait été accordée (1). Mais outre que la définition des faits nouveaux donnait lieu à des interprétations délicates, les Préfets, la plupart du temps, se souciaient peu d'intervenir et maintenaient le statu-quo.

SECTION II

LES VRAIS CARACTERES DU REPOS HEBDOMADAIRE

L'abus des dérogations eut pour résultat de généraliser le repos par roulement. Oubliant les principes mêmes de la loi, beaucoup en arrivaient à penser qu'elle serait satisfaite du moment que les travailleurs auraient obtenu 52 jours de repos dans l'année, quel que soit leur mode de répartition; repos collectif, repos par roulement ou repos groupé. M. Trouin n'allait-il pas jusqu'à déclarer à la Chambre (2) que « tout ouvrier et tout employé a droit à 1.248 heures de repos par an », ces heures étant fractionnées, avec un minimum de douze heures consécutives, selon des combinaisons individuelles dont les intéressés seraient seuls juges.

(1) Voir Cons. d'Etat, 13 mars 1908, *Bull. Insp. Trav.* 1908,

(2) Proposition de loi du 8 novembre 1908.

p. 247 et circulaire du 15 janvier 1913 dans *Bull. off. Trav.* 1913, p. 307.

Or, comme l'a rappelé justement à la tribune M. Paul Lerolle (1), ce n'est pas un repos quelconque qu'il s'agit d'établir, mais celui-là même que le législateur a voulu, « le repos à la fois hebdomadaire, dominical et collectif sans lequel la loi n'est plus ».

1° *Le repos hebdomadaire, dominical et collectif*

Ce triple caractère n'a pas été reconnu au repos d'une manière arbitraire; c'est celui-là même qui est voulu par la nature. On sait que le calendrier révolutionnaire n'empêcha pas la population d'ignorer le decadi et de chômer le dimanche. Le bœuf, disait Chateaubriand ne peut pas labourer neuf jours de suite, au bout du sixième il demande grâce. Proud'hon écrivait: « Diminuez la semaine d'un seul jour, le travail est insuffisant comparativement au repos; augmentez-la de la même quantité, il devient excessif. Etablissez tous les trois jours une demi-journée de relâche, vous multipliez par le fractionnement la perte du temps et en scindant l'unité naturelle du jour, vous brisez l'équilibre numérique des choses. Accordez au contraire quarante huit heures de repos après douze jours consécutifs de peine, vous tuez l'homme par l'inertie après l'avoir épuisé par la fatigue » (2). La science moderne n'a fait que confirmer ces observations d'écrivains.

Quant à la valeur du dimanche, elle est consacrée

(1) Chambre. Séance du 23 mars 1907. *J. O.* 24 mars 1907.

(2) Proud'hon: *De la célébration du dimanche considéré sous les rapports de l'hygiène, de la morale, des relations de famille et de cité*, Paris. Garnier, 1848.

par la tradition, elle est liée au rythme de notre vie publique et privée. « Si le législateur, déclare M. Gide, ne doit pas se préoccuper de savoir quel est le jour de repos au point de vue religieux, s'il ne doit pas se préoccuper de savoir si c'est le dimanche chrétien ou le jour du sabbat juif, il y a aussi, en sens inverse, ce que j'appellerai une espèce de pruderie anticléricale ou antireligieuse à affecter de ne pas voir qu'en fait c'est le dimanche qui est le jour choisi et adopté par les mœurs et celui qui sera le plus conforme à l'utilité publique, seul point qui doit préoccuper le législateur » (1). Et à la tribune du Sénat, le Ministre du Commerce, M. Dubief, déclarait le 25 mai 1905: « Je ne crains pas de le dire, dussé-je mériter l'épithète qui est dans l'air (*dénégations à gauche*), il est nécessaire que le dimanche soit le jour choisi, et j'en suis convaincu, Messieurs, pour deux raisons, d'abord parce qu'il n'est aucunement gênant, à mes yeux, que les catholiques et les protestants puissent, ce jour-là aller à l'église ou au temple si bon leur semble, pourvu qu'on ne m'oblige pas à y aller à mon tour, c'est tout ce que je peux demander ». (*Applaudissements à droite et au centre*) (2). La seconde des bonnes raisons de M. Dubief était qu'il ne voulait pas « dissocier une fois de plus les éléments de la famille ».

Le repos collectif est la véritable formule du repos hebdomadaire. Si en effet, le père se repose un jour, la mère un autre jour, et les enfants peut-être un troisième, on aboutit à un morcellement ridicule de la

(1) Cons. sup. trav., 13^e session, nov. 1904, p. 13.

(2) J. O. 1905. Débats du Sénat, p. 1141.

vie familiale et à l'isolement obligatoire du travailleur. « C'est avouer qu'on a souci de refaire des forces de travail, qu'on n'a pas souci de l'être moral qui est en lui, c'est s'occuper de l'individu et méconnaître la famille » (1).

Certes il ne s'agit pas de repousser systématiquement toutes les dérogations et de tomber d'un excès dans un autre. Certains établissements restent et doivent rester ouverts le dimanche, mais faut-il, sous prétexte qu'une petite minorité d'employés et d'ouvriers ne peut pas se reposer ce jour-là, crier à la faillite du repos collectif et le refuser à la masse des travailleurs?

D'autre part, le repos hebdomadaire ne serait vraiment collectif que si les employeurs jouissaient du même régime que les travailleurs. Il n'y a pas dans la société deux classes d'individus, l'une qui est digne de la protection du législateur et l'autre qui ne la mérite pas. La santé du petit boutiquier est aussi précieuse à la société que celle de son commis. Or, la loi du 13 juillet 1906 ne vise que les employés et les ouvriers; elle laisse en dehors de son champ d'action le chef de l'établissement, ses associés, les gérants de ses succursales, et ses représentants de commerce, bref toutes les personnes qui ne sont pas liées par un contrat de louage de services et notamment la femme et les enfants mineurs du patron, sur lesquels celui-ci a autorité non pas en vertu d'un contrat, mais de la loi.

(1) M. Paul Lerolle. Chambre. Séance du 20 nov. 1906.

2° *Le repos collectif et la fermeture*

On a cru parfois qu'en réduisant les dérogations, on obtiendrait un régime de repos équitable, tout au moins tolérable; en réalité, en supposant même que les exceptions aient été restreintes au strict minimum, la loi du 13 juillet 1906 n'en serait pas moins restée une œuvre imparfaite. Le législateur a voulu régler le repos hebdomadaire, comme il s'était occupé jusque-là des autres problèmes sociaux; il n'a pas vu que celui-là dépassait le cadre de ceux qui lui étaient habituellement soumis, et que protéger les travailleurs sans s'occuper des employeurs, c'était n'apercevoir qu'un côté de la question.

« Non seulement dans une même ville, déclarait M. Paul Lerolle (1), on a distingué entre les diverses professions, mais dans la même profession, on a créé entre les divers commerçants des inégalités qui ne se justifient pas toujours. Celui-ci a l'autorisation d'ouvrir le dimanche parce qu'il travaille lui-même avec ses enfants; cet autre, obligé d'avoir recours à des employés, peut-être uniquement à cause de la disposition des locaux ou parce que ses enfants sont trop jeunes pour lui porter aide, se voit contraint de fermer et de voir sa clientèle courir chez son rival. Est-ce juste? ». Et plus loin, il ajoutait: « Beaucoup de ceux qui critiquent la loi se plaignent moins de l'obligation de fermeture qu'on leur impose que de la liberté d'ouvrir laissée à leurs concurrents ».

Dans la grande majorité des professions, le repos

(1) Chambre. Séance du 23 mars 1907. *J. O.* 24 mars 1907.

collectif du dimanche ne restreint pas la consommation, ce qui n'a pas été acheté ce jour-là le sera en semaine. A part quelques commerçants qui s'obstinent à rester ouverts, tant par routine que pour céder aux caprices de leur clientèle, la grande majorité est soucieuse de sa santé et de son repos et toute disposée à s'arracher à l'atmosphère des affaires au moins pendant vingt-quatre heures.

Mais un commerçant n'acceptera jamais de fermer son magasin, si cette décision n'est pas générale. Pré-tendre que le boutiquier est libre de fermer si bon lui semble, c'est méconnaître singulièrement les exigences du commerce et l'âpreté de la concurrence. Le rival qui restera ouvert n'aura pas de peine à détourner la clientèle du voisin et à profiter ainsi d'un gain facile. En matière de concurrence la minorité fait la loi à la majorité, et il suffira de quelques individus persistant à vendre le dimanche pour priver toute une corporation de son repos. Un commerçant qui, par suite de l'importance de ses magasins, ne peut vendre qu'avec l'aide de ses employés, cherchera par tous les moyens à suppléer le concours que la loi lui enlève. S'il échoue dans la procédure des dérogations il en sera quitte pour embaucher des extras; à leur défaut, il battra le rappel de sa famille; femme, enfants ou cousins plus ou moins lointains viendront, pour un jour, lui apporter l'aide précieuse de leurs bras.

Certes, si les commerçants arrivaient à s'entendre pour fermer, le problème du repos hebdomadaire serait résolu de lui-même et les lois deviendraient inutiles. Ce serait l'âge d'or de la profession. En fait, dans

plusieurs localités, certaines corporations sont arrivées à des accords englobant tous ou presque tous les intéressés. A Lons-le-Saunier, une entente entre les quincaillers décidant la fermeture du dimanche s'établit dès 1882. La loi de 1906 n'a donc rien créé, ni même ajouté sur ce point-là (1). A Dijon, à Lyon, à Grenoble, à Lille et à Reims, les pharmaciens ferment leurs officines, l'un d'entre eux restant seulement ouvert pour assurer, par roulement, le service urgent de la clientèle. Un peu partout, bouchers, coiffeurs, boulangers même, se sont entendus pour fermer tout ou partie de la journée(2) (3).

Mais ces accords sont en général très difficiles à établir, ils requièrent l'unanimité ou la quasi-unanimité des intéressés; et il suffit d'une poignée d'opposants ou même d'un unique réfractaire pour faire échouer toute tentative. Ils restent en outre très précaires; les parties hésitent rarement à manquer à leur signature quand leur intérêt particulier est en jeu, et les sanctions civiles que les accords ont pu prévoir sont, la plupart du temps, d'une efficacité douteuse. Le plus souvent l'accord est ruiné par l'arrivée d'un nouveau confrère qui refuse de s'incliner devant un contrat auquel il n'aura pas été partie.

(1) Consulter le *Bulletin de la ligue populaire pour le repos du dimanche*, 1903 et 1904.

(2) Voir: Cons. sup. trav., 13^e session 1904, Mlle Blondelu, p. 7 et M. Besse, p. 58. Voir aussi *Débats du Sénat*, 1905. *J. O.*, p. 1141.

(3) A Eprenay, la fermeture des salons de coiffure, le lundi, se pratique depuis 1906 et celle des pharmacies, le dimanche, depuis 1907, grâce à l'accord unanime des intéressés.

Ainsi, dans ce domaine, le concert des bons est tenu en échec par l'égoïsme de quelques récalcitrants et la liberté fait figure d'une tyrannie dont la minorité se sert pour gouverner la majorité. « Lorsque le faible se trouve aux prises avec le fort, disait Lacordaire, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui affranchit ». S'il faut laisser ce conflit à sa triste anarchie, l'Etat, la loi, l'autorité sont inutiles. S'il faut au contraire choisir entre les libertés de quelques individus et les libertés également respectables d'une collectivité, n'est-il pas plus juste, dans une démocratie qui a le culte du nombre, que ce soient du moins les premières qui s'inclinent et les secondes qui commandent?

Mais le législateur, contre toute évidence, a décrété qu'une volonté librement exprimée par l'ensemble de la profession ne compte pas. Il a prétendu régler lui-même, en les cristallisant dans un statut uniforme, des situations et des intérêts différents. Son œuvre, fruit du plus aveugle étatisme est apparue pleine de déceptions et d'impossibilités. Une loi sociale aussi importante aurait dû procéder par étapes. Celles-ci auraient ménagé les habitudes des consommateurs, elles auraient évité leurs récriminations et leurs plaintes. Les dérogations, elles, n'ont fait qu'entraver le fonctionnement de la loi, car une fois accordées elles ne pouvaient guère être retirées. La loi aurait dû être fonction du milieu et des temps. Les besoins varient avec les régions et avec les villes, et ne sont pas les mêmes dans un centre urbain et dans un village. La même règle, désirable dans une saison, de-

vient insupportable dans une autre, et son application reste soumise aux fluctuations de la vie économique.

SECTION III

LE MOUVEMENT EN FAVEUR DE LA FERMETURE

1° *La fermeture à l'étranger*

Il n'est guère d'Etats qui n'aient admis, pour le repos hebdomadaire, une certaine réglementation; or, fait digne de remarque, les Etats qui l'ont réglementé le plus strictement sont précisément ceux où le commerce et l'industrie sont les plus prospères: l'Angleterre, l'Allemagne, les Etats-Unis par exemple. La plupart des pays, partis du principe de la nécessité du repos hebdomadaire, sont arrivés presque inéluctablement au repos collectif du dimanche et à sa conséquence logique, la fermeture obligatoire. En général le droit de prendre cette mesure n'a pas été réservé aux pouvoirs publics, il a été confié à l'initiative des autorités locales ou des chefs d'entreprises.

En Allemagne, avant 1891, le Code du Travail ne renfermait qu'un texte en faveur du repos hebdomadaire. Celui-ci déclarait nuls les contrats qui avaient pour but de faire travailler le dimanche. Mais les ou-

vriers, dans la crainte de ne pas trouver d'emploi, n'osaient pas se prévaloir de cette mesure et le repos hebdomadaire était mal observé. Le Code industriel de 1891 lui consacre une section entière. Il limite à cinq heures la durée d'ouverture des établissements pendant la journée du dimanche; en outre, pour arriver à la fermeture intégrale, il donne aux autorités locales de chaque ville le droit de restreindre ces heures, si les deux tiers des chefs d'établissements intéressés en font la demande. Cette mesure suscita de violentes oppositions dans le pays; on ne lui prédisait rien moins que la ruine du commerce et de l'industrie; or, tous deux s'y sont très bien adaptés et l'agitation qui s'était élevée tomba peu à peu, de sorte qu'en 1902 lorsque les employés allemands célébrèrent la conquête du repos hebdomadaire par une grande fête, leur joie ne fut contredite ni par les patrons, ni par les consommateurs (1).

On retrouve un système analogue en Autriche, sauf que la requête des deux tiers des intéressés y est remplacée par les avis de la Chambre de commerce et d'industrie, des bureaux des corporations et des comités d'employés. Les professions étant organisées, il était naturel de faire appel à leur initiative (2).

En Norvège, depuis la loi du 31 mai 1910, c'est en-

(1) Voir Chambre. Séance du 23 mars 1907. *J. O.* 24 mars 1907, discours de M. Lerolle et séance du 11 mars 1914. Annexe n° 3660, rapport de M. Justin Godart.

(2) Deslandres: *De la sanction par l'autorité publique des accords entre chefs d'entreprises commerciales et industrielles pour l'amélioration des conditions du travail.* (Publication de l'Association pour la protection légale des travailleurs).

core le système allemand qui s'applique, mais étendu. Les autorités municipales ont le droit, avec la sanction royale, de fixer les heures d'ouverture et de fermeture des magasins, à condition qu'un tiers des intéressés ne s'y oppose pas. La Suède s'est inspirée de cette réglementation, mais avec moins de liberté pour les autorités locales.

Dans l'Espagne catholique, où le repos hebdomadaire est général, la loi du 3 mars 1904 autorise les groupements jouissant de la personnalité civile à régler le repos prescrit par la loi et même à l'augmenter.

En Australie, plusieurs Etats admettent les intéressés à participer avec les pouvoirs publics en vue de prendre les mesures relatives à la fermeture.

Ce coup d'œil rapide sur les pays étrangers permet de retenir deux idées: d'abord la fermeture obligatoire est le véritable mode d'application du repos hebdomadaire. Le petit boutiquier talonné par la concurrence n'accrochera allègrement ses volets que s'il voit son rival en faire autant. Ensuite, l'initiative de cette mesure, pour ne pas léser les intéressés, ne peut guère relever que d'eux-mêmes. C'est à la profession qu'il appartient de confier, dans les limites convenables, ce pouvoir de réglementation locale.

2° Son évolution en France avant la guerre

Ces principes n'avaient pas prévalu dans notre loi du 13 juillet 1906; ils avaient cependant été préconisés bien avant, tant auprès du public qu'à la tribune parlementaire.

En 1903, M. Artaud présente à l'Association pour la Protection légale des Travailleurs un rapport tendant « à imposer, après entente, des heures d'ouverture et de fermeture uniformes à tous les magasins d'une catégorie dont les deux tiers des chefs de maison en auront fait la demande ».

En 1904, alors que la future loi sur le repos hebdomadaire était en instance au Parlement, la Fédération française des syndicats de l'épicerie, réunie en congrès à Nantes, émet les vœux suivants en faveur de la fermeture :

« Considérant que l'opinion publique en France se révèle de plus en plus favorable au repos hebdomadaire pour tous les travailleurs;

« Considérant qu'à côté des salariés existe une catégorie de petits patrons, véritable prolétariat du commerce français, dont le besoin de repos pour eux et pour leur famille est indiscutable;

« Considérant toutefois, que si ce repos n'était pas réglementé, les agissements de certains d'entre eux, la concurrence aidant, rendraient illusoire, sinon impossible, toute réforme en ce sens;

« La Fédération française des syndicats de l'épicerie émet le vœu que le Parlement adopte au plus tôt une loi consacrant les principes suivants:

« Tout commerçant ou chef d'entreprise devra tenir fermés ses locaux commerciaux ou industriels au moins pendant 24 heures consécutives chaque semaine... »

La même année, le Conseil supérieur du Travail vote la motion de M. Raoul Jay, reprenant sensible-

ment les conclusions du rapport de M. Artaud: « Le Conseil municipal pourra, sur la demande des deux tiers des chefs de maison intéressés, décider la fermeture les dimanches et jours fériés, pendant toute la journée ou une partie de la journée, de tous les magasins ou d'une catégorie déterminée des magasins de la commune » (1).

Le 21 février 1905, M. Poirrier, sénateur, dépose au nom de la commission du Sénat chargée d'examiner le projet de loi voté par la Chambre un rapport très complet prévoyant la fermeture, après entente préalable des quatre cinquièmes des chefs d'établissements intéressés. Mais la deuxième proposition de loi de la commission sénatoriale ne contient plus cette disposition. Un projet de M. Doumergue déposé la même année la reprend sans succès. Au cours des interpellations de 1907 à la Chambre, M. Lafferre, à gauche, et M. Lerolle, à droite, la préconisent également avec énergie.

En 1911, la Chambre est en présence du projet de M. Viviani et de la proposition de M. de Mun (2). Ces deux textes s'inspirent de la motion Raoul Jay de 1904; mais tandis que M. Viviani fixe aux trois quarts des chefs d'établissements intéressés le quorum nécessaire pour la fermeture, M. de Mun se contente des deux tiers. En outre, dans le projet Viviani, c'est la demande préalable des intéressés qui déclenche la fermeture, dans le projet de Mun au contraire,

(1) Cons. sup. trav., 13^e session, p. 209.

(2) Chambre. Séance du 13 janv. 1911, annexe n° 668.

c'est le Conseil municipal qui en prend l'initiative, les intéressés ne disposant que d'un droit d'opposition.

Les deux projets sont renvoyés à la Commission du Travail qui se livre à une enquête approfondie auprès des organisations professionnelles, patronales et ouvrières. M. Godart en livre le compte-rendu et les conclusions dans un rapport très documenté (1). Mais la fermeture qu'il préconisait ne devait pas cette fois encore recevoir la sanction du législateur. L'idée allait cependant rencontrer auprès de lui un succès partiel qui permettait les plus grands espoirs pour l'avenir.

La loi du 4 avril 1914 (2) marque un revirement significatif dans ses tendances. Aux termes de ses dispositions, le repos hebdomadaire aux Halles Centrales de Paris sera assuré, par la fermeture générale des pavillons et des établissements, à un jour déterminé que le Préfet de police fixera par arrêté. Pendant les heures de fermeture, il sera interdit de procéder à aucune vente et d'occuper aucun employé, exception faite toutefois pour une fraction du personnel bien définie dont la présence est indispensable à la garde des locaux et la réception des marchandises. Ainsi il ne s'agit plus d'interdire uniquement aux patrons de faire travailler leur personnel le jour du repos hebdomadaire, mais de leur imposer purement et simplement la fermeture de leurs magasins.

On peut dire qu'à la veille de la guerre, l'idée de fermeture avait fait des progrès considérables. Après

(1) Chambre. Séance du 11 mars 1914, annexe n° 3660.

(2) Art. 51a à 51h, livre II, titre I. *Code du Travail*.

s'être montrée si prodigue de dérogations, l'Administration ne les accordait plus qu'avec une grande circonspection (1). En 1913, le nombre des nouvelles autorisations était descendu à 601, alors qu'en 1909 il était encore de 1.220; depuis il n'avait pas cessé de décroître (2). Parmi les commerçants, ceux qui critiquaient la loi se sont lassés dans leur opposition et ont fini par l'accepter sans la contredire. Un certain nombre d'entre eux, à qui la loi ou des arrêtés préfectoraux permettaient de bénéficier d'un régime particulier, ont même renoncé volontairement à celui-ci pour revenir au repos collectif du dimanche. Quant aux consommateurs, ils ont fini par modifier leurs habitudes et trouver naturelle la suspension des affaires pendant vingt-quatre heures.

3° Son évolution après la guerre

La guerre et ses suites apportèrent à cette heureuse évolution le bénéfice de leurs lois sociales. Il y eut d'abord une courte période où les nécessités de la défense nationale sacrifièrent en partie le repos hebdomadaire; mais les hostilités se prolongeant, les organisations ouvrières eurent le souci de ne pas se laisser escamoter une victoire aussi précieuse, et devant leur vigilance, on revint la plupart du temps au régime d'avant-guerre.

L'introduction de la journée de huit heures et le développement de la semaine anglaise hâtèrent, en fait,

(1) Voir la circulaire du 15 janv. 1913. *Bull. off. Trav.* mars 1913.

(2) *Rapport sur l'Inspection du travail pendant l'année 1913.*

au moins d'une manière indirecte, la généralisation de la fermeture du dimanche. L'heure de sortie de l'usine sonnant avant celle des magasins, les commerçants perdaient du même coup les raisons qu'ils avaient de rester ouverts le dimanche pour servir leur clientèle ouvrière, celle-ci pouvant désormais faire ses achats en semaine.

Ces arguments étaient si justes, que l'Administration s'en est servie pour retirer à des établissements les dérogations qu'elle leur avait accordées jadis, et le Conseil d'Etat ne s'est pas fait faute de l'approuver. Il décida que la journée de huit heures et la semaine anglaise constituaient des « faits nouveaux » justifiant le retrait des dérogations, puisque le repos collectif du dimanche ne portait plus préjudice au public ou au fonctionnement de l'établissement (1).

Il faut noter aussi les dispositions nouvelles de la loi du 16 février 1922 venant utilement compléter l'article 36 du livre II du Code du Travail. On sait que depuis « *l'affaire de la Samaritaine* », les dérogations accordées à un établissement déterminé pouvaient être étendues aux grands magasins vendant les mêmes articles (2). La loi nouvelle est venue mettre fin à cette interprétation abusive des textes. Dorénavant l'extension ne peut plus viser que des établissements « compris dans la même classe de patente, une fraction d'établissement ne pouvant en aucun cas être assimilée à un établissement ». Comme le fait remarquer le

(1) Cons. d'Etat: 9 janv. 1920, *Bull. min. Trav.*, p. 52; 29 avril 1921, *Bull. min. Trav.* 1921, p. 203.

(2) P. 62.

rapporteur, cette addition n'est ni un élargissement, ni une restriction du texte primitif; elle ajoute seulement à la définition du législateur, démontrée insuffisante par l'expérience, les mots nécessaires pour qu'elle soit précise, et qu'on ne l'applique plus à des catégories d'établissements que le législateur n'a pas voulu y enfermer (1).

Mais ces réformes fragmentaires n'étaient encore que des étapes. Si le repos hebdomadaire avait fini par triompher des dernières préventions, il restait néanmoins aussi fragile, parce que la minorité la plus infime continuait à faire la loi à la majorité. Si l'on voulait aboutir à des résultats efficaces, il fallait reconnaître à la collectivité le droit de décider et d'imposer la fermeture comme une mesure réglementaire.

Le 16 janvier 1919, le Ministre du Travail présentait à la Chambre des Députés un projet conçu dans ce sens (2). Rapporté par M. Justin Godart (3), ce projet fut adopté sans débat à la Chambre le 19 mars 1919. Depuis cette date de nombreuses manifestations se sont produites en sa faveur.

En 1920, le Syndicat d'initiative du Faubourg Saint-Antoine pour l'Ameublement, fait une démarche auprès du Ministre du Travail et lui déclare que le projet de loi du 19 mars 1919 semble seul capable de mettre un terme à la résistance de quelques marchands de

(1) Chambre. Rapport Lemire. Séance du 6 fév. 1913, annexe n° 2505.

(2) Chambre. Séance du 16 janv. 1919, annexe n° 556.

(3) Chambre. Séance du 5 mars 1919, annexe n° 5788.

meubles qui privent toute une corporation de son repos, par leur obstination à ouvrir le dimanche.

En 1923, l'Union générale des Coiffeurs de Marseille manifeste le même avis. Que dit-elle?

« En vertu du droit des majorités corporatives, une loi devrait intervenir en faveur de la fermeture obligatoire, le jour du repos hebdomadaire, lorsqu'il est collectif, loi par laquelle il serait possible, à la suite d'un referendum ou d'un vote légalement acquis, de décréter l'obligation de cette fermeture lorsque les deux tiers d'une corporation, dans une ville quelconque, le demanderont » (1).

Et l'ordre du jour de Marseille était adopté, non seulement par l'Union des Syndicats patronaux des Coiffeurs de France, mais encore par la Confédération générale de l'Artisanat français.

En 1923 également, c'est encore le petit patronat, la Fédération des commerçants détaillants de Nancy, qui appelle la fermeture de ses vœux et qui supplie le ministre du Travail « de favoriser et de hâter le vote du projet de loi, voté par la Chambre des Députés, et actuellement soumis à l'examen du Sénat ».

Devant ces manifestations significatives, l'adhésion du Sénat était imminente. Une dernière considération très forte devait assurer le triomphe du projet, celle de la législation en vigueur en Alsace et en Lorraine. Les établissements commerciaux n'y peuvent

(1) Justin Godart: *La fermeture obligatoire des établissements commerciaux le jour du repos hebdomadaire*. (Publications de l'Association pour la protection légale des travailleurs). Paris 1926.

rester ouverts le dimanche que pendant cinq heures et les autorités locales ont la faculté de réduire encore ces heures à la demande des deux tiers des chefs d'établissements intéressés.

L'œuvre d'assimilation que poursuivait le législateur devait le conduire à mettre en harmonie sur ce point particulier la législation des départements recouvrés et celle des autres départements. La Chambre avait voté un projet de loi qui cadrerait avec l'œuvre entreprise. Il ne restait plus au Sénat qu'à s'incliner et à le ratifier. C'est ce qu'il fit. Après un rapport favorable de M. Roustan au nom de la Commission de l'industrie, du travail et des postes (1), le texte fut adopté sans discussion comme il l'avait été quatre ans auparavant par la Chambre. Il devint la *loi du 29 décembre 1923* qui ajoutait au Livre II, chapitre IV du Code du Travail, un article unique, l'article 43a.

(1) Sénat. Séance du 4 décembre 1923, annexe n° 779.

CHAPITRE III

LA LOI DU 29 DÉCEMBRE 1923 ET LA FERMETURE DES ÉTABLISSEMENTS COMMERCIAUX

Le repos hebdomadaire, dans la loi du 13 juillet 1906, ne visait qu'une catégorie de personnes: les ouvriers et les employés. La loi du 29 décembre 1923 s'applique indistinctement aux employeurs et aux travailleurs, grâce à l'introduction d'un principe nouveau: la fermeture obligatoire. Elle complète l'œuvre de 1906, elle en répare les imperfections et marque l'aboutissement d'une réforme réclamée depuis longtemps par la grande majorité du pays. Cependant, son accueil, comme celui de sa devancière a été marqué, chez certains par de la défiance, chez d'autres même par de l'hostilité. En 1923 comme en 1906, la loi, avant de s'imposer, devait heurter des préjugés et des routines; une fois de plus les intérêts privés se dressaient contre l'intérêt général.

La jurisprudence elle-même hésita avant de prendre position. Il y eut des divergences regrettables au sein des tribunaux, les uns adoptant nettement le point de vue envisagé par le législateur, les autres refusant de le suivre au risque d'anéantir son œuvre. La loi, à peine née, faillit se trouver ruinée dans son application. Heureusement, les jurisprudences de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat se rencontrèrent et

firent prévaloir la loi dans son esprit, sinon dans sa forme; elles n'ont jamais varié depuis.

Mais la loi du 29 décembre 1923 n'a pas seulement résolu un problème resté longtemps sans solution. En fermant le chapitre du repos hebdomadaire, elle en rouvre un autre, plus ancien et plus important, celui de l'organisation professionnelle. Elle a le mérite de se libérer franchement des solutions contractuelles et individualistes, et d'introduire catégoriquement dans notre droit le principe de la réglementation de la profession par la profession. Il ne s'agit plus ici d'un avis à émettre ou d'un simple accord à réaliser, mais d'une décision autonome confiée à l'initiative de la profession, décision qu'elle est libre de prendre à son heure, et que l'autorité administrative ne peut qu'admettre ou rejeter sans en discuter les termes.

M. Pic a dénoncé avec effroi la voie nouvelle où le législateur s'engageait (1). D'après lui, la loi du 29 décembre 1923, en abandonnant les principes individualistes et libéraux de la Révolution marquerait l'avènement des conceptions socialistes. Nous ne croyons pas devoir partager les sentiments de l'éminent professeur. Entre l'individualisme qui exagère les droits de l'individu et le socialisme qui exagère ceux de l'Etat, il y a place pour un système équilibré, qui coordonne les activités sans les sacrifier. On pourrait même dire sans paradoxe que la loi de 1923 n'est qu'une juste application des principes de 1789 puisque la déclaration des droits de l'homme définit la

(1) Dissertation de M. Paul Pic sous l'arrêt Crim. 14 mai 1925, D. P. 25.1.217.

liberté comme le droit de « faire tout ce qui ne nuit pas à autrui » et que la loi nouvelle a précisément pour but d'empêcher la liberté d'être aux mains des méchants un instrument d'exploitation des bons.

Que dit l'article 43a?

« Lorsqu'un accord sera intervenu entre les syndicats patronaux et ouvriers d'une profession et d'une région déterminée, sur les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire sera donné au personnel, suivant un des modes visés par les articles précédents, le Préfet du département pourra, par arrêté, sur la demande des syndicats intéressés, ordonner la fermeture au public des établissements de la profession et de la région pendant toute la durée de ce repos ».

Ainsi la loi pose le principe de la fermeture, les intéressés se mettent d'accord pour l'appliquer et l'arrêté préfectoral homologue leur décision. Mais loin d'être étroitement enserrée par la loi et par l'autorité administrative, la volonté des intéressés les provoque l'une et l'autre; c'est elle qui les met en œuvre par une initiative spontanée n'émanant que d'elle.

L'article 43a qu'on a greffé au hasard, sur la loi du 13 juillet 1906 n'est pas seulement un texte additionnel comme son numérotage pourrait le faire supposer. Ses dispositions, dont le laconisme parfois excuse mal l'ambiguïté, sont souvent incompatibles avec le régime antérieur; elles constituent plutôt une législation distincte, basée sur des principes différents. Néanmoins, la loi ne s'étant pas expliquée à ce sujet, on comprend qu'à la faveur de son silence, les suppo-

sitions tendancieuses aient donné lieu aux pires invraisemblances.

Nous allons examiner les dispositions de cet article unique, voir à quels établissements il s'applique, chercher à préciser les conditions auxquelles doit satisfaire l'accord qui est à sa base. Enfin nous parlerons de l'arrêté de fermeture et de l'application qui a été faite de la loi.

SECTION I

ETABLISSEMENTS VISES

1° Etablissements n'employant pas de personnel

La loi s'applique aux établissements ouverts au public, c'est-à-dire aux magasins, boutiques, où le public a accès pour acheter, consommer, prendre ou recevoir des soins personnels (salons de coiffure, établissements de bains) (1). Il n'y a pas à distinguer si les établissements sont exploités par des patrons individuellement ou par des sociétés à forme commerciale ou coopérative. Dès l'instant qu'ils sont ouverts à la clientèle, ils sont assujettis à l'article 43a.

La loi n'a pas rencontré de difficultés sérieuses sur ce point. Mais les controverses ont commencé quand

(1) Circulaire du Ministre du Travail du 5 fév. 1924. *Bull. min. Trav.* n° 1-2-3, 1924, p. 22.

la question s'est posée de savoir si la loi s'appliquait aux établissements où le commerçant travaille seul, sans le secours de personnel. Certains intéressés, persistant à se prévaloir des principes de la loi du 13 juillet 1906, continuaient à croire que la législation nouvelle ne les atteignait pas. Discutant âprement les termes mêmes de l'article 43a, ils prétendaient que celui-ci ayant subordonné la fermeture à la justification d'un accord intersyndical « *sur les conditions dans lesquelles le repos hebdomadaire sera donné au personnel* », la mesure ne visait pas les commerçants travaillant seuls. L'argument était tendancieux, car la fermeture dont parle l'article est « *la fermeture au public des établissements de la profession et de la région* » sans distinguer le mode d'exploitation. De plus, les travaux préparatoires ne laissent aucun doute sur les intentions du législateur. Le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation les ont invoqués avec raison (1). Le même jour, avec des arguments équivalents, ces deux juridictions se sont prononcées en faveur de l'opposabilité de l'arrêté de fermeture à tous les établissements quels qu'ils soient: la Cour de Cassation, en cassant le jugement du Tribunal correctionnel de la Seine du 26 février 1925 (2) qui avait acquitté un fabricant de meubles travaillant sans employés; le Conseil d'Etat, en rejetant la requête d'un pharmacien dirigée contre un arrêté du Préfet de l'Aude or-

(1) Cons. d'Et. 17 juillet 1925. D. P. 25.3.73. Cass. 17 juillet 1925. D. P. 1.217.

(2) Trib. corr. D.H. 1925, 212.

donnant la fermeture des pharmacies, le dimanche, dans la ville de Carcassonne.

Voici ce que dit le Conseil d'Etat:

« Considérant que l'article 43a prévoit que l'arrêté préfectoral ordonne *la fermeture au public des établissements de la profession et de la région pendant toute la durée du repos hebdomadaire*; que ce texte ne fait aucune distinction entre les établissements où le patron travaille seul et ceux où il emploie du personnel; que sa portée est précisée d'ailleurs par les travaux préparatoires desquels il résulte que la volonté du législateur a été d'empêcher la concurrence faite aux établissements fermés, par l'ouverture le jour du repos collectif, de certains établissements exploités par le patron seul ou aidé de sa famille ou d'employés occasionnels et de permettre ainsi l'application et le contrôle de loi sur le repos hebdomadaire... »

Pour ces motifs, la fermeture s'applique indistinctement à tous les établissements, qu'ils emploient ou non du personnel; elle s'applique même à ceux qui bénéficient d'une dérogation en vertu de la loi de 1906.

2° *Etablissements bénéficiant d'une dérogation*

Il n'y a pas de difficultés pour les dérogations accordées par le Préfet en vertu de l'article 34. Le Préfet rapportera dans l'arrêté de fermeture ou dans un arrêté distinct les autorisations susceptibles de contredire le nouveau régime. Quant aux autres dérogations, à celles que les intéressés tiennent de la loi

elle-même (art. 38), il a lieu de se demander si le Préfet peut y déroger.

Le fameux conflit des pharmaciens de la Seine (dont nous parlerons plus loin) allait permettre aux tribunaux de se prononcer. Les pharmaciens soutenaient que l'article 43a n'avait modifié en rien l'article 38, par suite, qu'un arrêté préfectoral n'était pas fondé à porter atteinte aux dispositions impératives de la loi. Le Conseil d'Etat et la Chambre Criminelle ont fait justice de l'argument (1). « Rien n'est plus facile que de concilier l'article 38 ancien et l'article 43a nouveau, remarque M. Berget, commissaire du gouvernement, dans ses conclusions devant le Conseil d'Etat. L'article 38 formule la règle générale, l'article 43a prévoit le cas spécial où un accord est intervenu. Dans ce cas, ce n'est plus l'article 38 qui s'applique, mais l'article 43a. »

Ainsi l'article 43a a une portée absolument générale; ses dispositions, explique le Conseil d'Etat, s'appliquent à « tous les modes de repos hebdomadaire et ne comportent aucune distinction suivant que la profession visée bénéficie d'une dérogation accordée, soit par l'autorité préfectorale, soit de plein droit par l'article 38 du Code du Travail; qu'il résulte, au contraire, des travaux préparatoires, que le législateur a entendu remédier aux difficultés de contrôle et aux inconvénients que présente le droit de donner au personnel le repos par roulement » (1)

(1) Cass. 8 mai 1925. D. P. 25.1.217. Cons. d'Et. 27 mars et 17 juill. 1925. D. P. 25.3.73.

Il faut même penser que non seulement l'application de la loi du 29 décembre 1923 supprime les dérogations de l'article 38, mais encore celles des articles 40, 41 et 42 qui sont subordonnées à un préavis.

Mais le retrait des dérogations est-il soumis à la procédure habituelle? D'après l'article 35, lorsqu'un établissement veut bénéficier d'une exception à la règle du repos collectif, le Préfet, avant de statuer, doit demander les avis du Conseil municipal, de la Chambre de commerce et des syndicats patronaux et ouvriers intéressés. Inversement, lorsque, en raison de faits nouveaux, le Préfet se propose de rapporter l'autorisation, il doit prendre les mêmes mesures d'instruction préalable.

Dans la situation spéciale de la loi de 1923, au contraire, il en va différemment :

1° « La mise en vigueur du nouveau régime de l'article 43a, entièrement différent de celui auquel se réfère l'article 35, dit le Conseil d'Etat, mettait nécessairement fin à certaines modalités du régime antérieur incompatibles avec son fonctionnement, notamment aux autorisations de dérogations par roulement » (1).

Le Préfet n'a donc aucun avis à solliciter pour retirer les dérogations. Il peut d'ailleurs n'en rapporter qu'une partie, de même qu'il reste libre d'en fixer d'autres dans la mesure où elles seront compatibles avec le nouveau régime. Il peut prévoir, par exemple, qu'à certaines époques de l'année, en raison

(1) Cons. d'Et. 17 juillet 1925. D. P. 25.3.77.

de circonstances locales, la fermeture ne s'appliquera pas à certains jours déterminés.

3° *Etablissements de la profession et de la région*

Nous venons de voir que l'article 43a s'applique à tous les établissements, sans distinguer s'ils emploient ou non du personnel et s'ils jouissent ou non de dérogations. Mais le même arrêté ne peut englober dans ses dispositions que les établissements de la même profession. « Lorsqu'un accord sera intervenu entre les syndicats patronaux *d'une profession...* dit l'article 43a, ...le Préfet pourra ordonner la fermeture au public des établissements *de la profession.* » Toutefois comment définir la profession? Pour éluder la difficulté, le législateur, en 1906, était arrivé, au prix d'efforts inouïs, à ne pas en prononcer le nom dans le cours d'un texte de 51 articles; aujourd'hui il la nomme deux fois dans l'espace d'un seul article, mais sans la définir davantage. Descartes prétendait qu'il ne fallait affirmer une chose qu'après l'avoir distinctement reconnue. Décidément la clarté française est en recul.

Devant le silence de la législation, c'est aux tribunaux qu'incombe la tâche délicate de résoudre séparément chaque espèce. Mais quand on essaie de dégager les principes qui ont pu guider jusqu'ici la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat, on est bien embarrassé pour formuler une règle précise.

Dans deux arrêts (1), ces juridictions se sont pro-

(1) Cass. 16 juillet 1925. D. H. 25.494; Cons. d'Et. 15 janvier 1926. D. P. 26.3.33. Voir aussi la note sous Cons. d'Et. 15 janvier 1926. Sirey 26.3.34.

noncées en faveur du même critérium: la nature du produit vendu. Il s'agissait de savoir si un arrêté préfectoral pouvait englober dans ses dispositions les commerçants en boutiques vendant des vêtements et des chaussures et les marchands forains de la place vendant les mêmes articles. Le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation ont décidé qu'il n'y avait là qu'une seule profession.

« Cette division des marchands en deux catégories, dit le Conseil d'Etat, correspond à une différence dans le mode d'exploitation du commerce envisagé, mais elle ne saurait impliquer l'existence de deux professions distinctes, dès lors que marchands sédentaires et forains se livrent, les uns et les autres, d'une manière habituelle, à la vente d'articles de même nature. »

Le Conseil d'Etat reconnaît donc explicitement que le mode d'exploitation ne suffit pas à caractériser une profession. Un marchand de vêtements ne cesse pas d'être un drapier parce qu'il installe ses articles sur la place publique au lieu de les vendre en boutique. La concurrence que le législateur s'est proposé de supprimer deviendrait alors une faveur injustifiée au profit d'une certaine catégorie d'individus. Il n'en pourrait être autrement que si les marchandises vendues par les forains étaient des articles usagés ou défraîchis, par conséquent des marchandises différentes de celles que l'on trouve habituellement dans les magasins.

En se fondant sur ce même critérium, le Conseil d'Etat a admis la réunion, dans une même catégorie,

de deux professions essentiellement voisines : les négociants-confectionneurs et les marchands-tailleurs (1). Il a déclaré que « les commerces respectivement exercés par les tailleurs et les confectionneurs comportent *sensiblement* le même genre d'opérations, que tous deux se livrent uniquement à la vente des vêtements au détail », par suite que le Préfet était fondé à les englober dans un seul arrêté.

Mais on a vu le Conseil d'Etat se rallier à un critérium tout différent. Se basant sur le mode d'exploitation du commerce, et non plus sur la nature du produit vendu, il a décidé que la profession de brocanteur était distincte de celle de marchand d'ameublement, et la profession de boulanger-pâtissier distincte de celle de pâtissier-confiseur (2). « La profession de pâtissier-confiseur, explique cette haute juridiction, qui consiste non seulement à fabriquer et à vendre de la confiserie et de la pâtisserie, mais encore à *exploiter* des salons dans lesquels la clientèle vient consommer sur place, est une profession distincte de celle de boulanger... » Mais on saisit moins bien la différence faite entre brocanteurs et marchands d'ameublement, sous prétexte que les premiers vendent des « marchandises de hasard » qu'ils achètent, revendent ou échangent. Tous deux vendent de l'ameublement; il paraît tout aussi peu logique de les opposer que d'assimiler les marchands forains et les marchands sédentaires sous prétexte

(1) Cons. d'Et. 12 juin 1925. D. P. 25.3.77.

(2) Cons. d'Et. 17 juillet 1925. D. P. 25.3.73 et 5 mars 1926. D. P. 26.3.33.

qu'ils vendent les mêmes articles. Dans les deux cas, les modes d'exploitation sont aussi différents et les intérêts en présence aussi dissemblables.

On objectera, il est vrai, que les objets d'ameublement ne figurent, en général, que pour une partie, dans les marchandises variées qui font l'objet du commerce d'un brocanteur, tels que linges, hardes, bijoux, vaisselles ou métaux, par exemple. Il y a là, en réalité, non pas exercice d'une seule, mais de plusieurs professions.

Les opérations d'un commerce chevauchent souvent sur celles d'un autre négoce. Le brocanteur vend de l'ameublement, l'épicier débite de la charcuterie et le pâtissier cuit des croissants comme le boulanger. Il y a jusqu'à un certain point commerce mixte et établissement mixte. Si l'arrêté préfectoral ne s'applique pas aux commerçants qui, tout en exerçant une profession différente, vendent des produits visés par ses dispositions, il en résultera une concurrence plus ou moins déloyale dont pâtiront ceux qui n'exercent qu'une seule variété de négoce, et qui fera le jeu des commerces multiples, des grands magasins, puisque la fermeture ne les atteindra jamais. Pour être juste l'interdiction de vente doit suivre les marchandises partout où elles se trouvent; c'est une mesure qui doit s'appliquer *in rem*, de sorte que l'exploitant d'un établissement mixte devra, au jour fixé par l'arrêté, s'abstenir de débiter les marchandises dont la vente est défendue.

C'est la solution admise par la jurisprudence. Elle ne date pas de la loi de 1923, mais d'un arrêt

bien antérieur de la Cour de Cassation du 20 novembre 1909. Un épicier avait été poursuivi pour avoir vendu un balai, un dimanche. Un balai peut difficilement figurer dans la catégorie des produits alimentaires dont la vente bénéficie d'une dérogation. Le tribunal correctionnel avait cependant relaxé l'épicier par application de la règle: « L'accessoire suit le principal ». Mais la Cour de Cassation cassa le jugement. L'autorisation invoquée, dit-elle justement « s'applique exclusivement à la vente des denrées alimentaires et ne saurait être étendue à celle des objets non destinés à l'alimentation dont le commerce peut être réuni dans les mêmes établissements à celui des produits alimentaires ».

La loi du 29 décembre 1923 n'a rien changé à cette jurisprudence qu'un important arrêt de la Cour de Cassation est venu confirmer le 1^{er} mai 1925, encore à propos d'un épicier. Celui-ci avait été poursuivi pour avoir vendu de la viande de porc un vendredi alors qu'un arrêté préfectoral en avait interdit la vente ce jour-là dans quelque établissement que ce fût. Le juge de police l'avait acquitté; mais la Cour de Cassation, statuant contrairement aux conclusions de l'avocat général, cassa le jugement incriminé (1) et donna tort à l'épicier.

Ainsi l'arrêté préfectoral s'applique non seulement aux établissements de la profession qu'il vise, mais encore à tous les établissements vendant, même à titre accessoire, des marchandises de la dite profession.

Le législateur de 1923 a choisi la région comme

(1) Cass. 1^{er} mai 1925. D. P. 25.1.220.

champ d'application territorial et a fait là œuvre utile de décentralisation. L'insuccès de la loi de 1906 tenait en partie à sa réglementation trop uniforme, à ses pièces construites en série et interchangeables. La loi nouvelle au contraire laisse toute initiative aux intéressés pour adapter la fermeture à leurs besoins et à leurs habitudes, selon les régions où ils demeurent. Il ne s'agit pas de la région au sens économique; elle serait trop vaste pour respecter toutes les diversités, mais d'une zone qui a pour maximum la superficie du département et pour minimum la commune ou même une fraction de commune. L'arrêté préfectoral qui est limité par le cadre du département, peut être pris pour une ou plusieurs localités, pour un ou plusieurs quartiers d'une ville (1). D'ordinaire la commune sera le cadre de l'arrêté, elle est le champ normal de la concurrence; mais les victoires obtenues dans une localité auront tendance à se généraliser et à s'étendre aux communes voisines.

SECTION II

CONDITIONS DE L'ACCORD

Les décrets Millerand de 1899 sur les marchés de travaux publics, la loi du 11 juin 1917 sur la semaine

(1) Cass. 27 nov. 1926. Bull. crim. 26, p. 527.

anglaise dans la couture, et la loi du 23 avril 1919 sur la journée de huit heures réservent déjà, comme nous l'avons vu (1), une certaine initiative à l'accord des parties. Mais la loi du 29 décembre 1923 lui donne un rôle primordial. « Lorsqu'un accord sera intervenu entre les syndicats patronaux et ouvriers » débute l'article 43a; celui-ci fait donc de l'accord le pivot de ses dispositions et la condition de sa réalisation. Il introduit dans le repos hebdomadaire une procédure originale qui n'a rien de commun avec celle des articles précédents, notamment avec l'obligation pour le Préfet de prendre les avis prévus à l'article 35 (2).

Un accord suppose l'entente de deux parties. Il ne s'agit donc plus, comme dans les propositions Viviani ou de Mun d'une mesure votée par les chefs d'entreprises seuls, mais d'un acte consenti également par les salariés. La fermeture étant destinée à améliorer le repos des uns et des autres, le législateur a pensé avec raison que tous deux devaient être appelés au même titre à faire connaître leur avis. Bien entendu, les ouvriers seront les premiers à préconiser une mesure qui les lèse rarement. Mais il peut en être différemment dans certaines professions. Ainsi on voit parfois des ouvriers boulangers s'opposer à la fermeture des boulangeries dans la crainte d'un surcroît de travail le jour précédent. L'accord est donc une heureuse disposition, qui permet aux em-

(1) Voir page 20 et suiv.

(2) Cons. d'Et. 6 avril 1926. Bull. Min. Trav. 1927, n° 1.2.3, p. 89.

ployeurs et aux salariés d'envisager en commun leurs intérêts.

L'accord doit intervenir entre syndicats, c'est-à-dire entre associations professionnelles régulièrement constituées et déclarées en vertu de la loi des 21 mars 1884 et 12 mars 1920 (1). Les syndicats auront plus d'autorité que de simples groupements sans constitution légale ni mandat formel, et appelés à disparaître.

Les syndicats doivent appartenir à la même profession et à la même région. La loi le dit expressément. Ne serait donc pas valable un accord conclu entre un syndicat d'horlogers-bijoutiers et une union de commis et comptables, alors que cette union n'est pas composée d'ouvriers horlogers-bijoutiers (2); mais le syndicat ouvrier peut comprendre d'autres ouvriers que ceux de la profession, il peut englober tous les employés de commerce (3). Les groupements professionnels doivent appartenir à la même région. Ainsi un syndicat de la région parisienne ne pourrait prétendre participer à un accord signé par un syndicat de l'Aube représentant les pharmaciens de ce département, quand bien même plusieurs de ses membres seraient au nombre des intéressés (4).

(1) A noter que l'accord restera parfois irréalisable par suite de l'impossibilité de constituer un syndicat ouvrier du fait que tous les ouvriers de la profession sont des mineurs de moins de seize ans.

(2) Crim. 14 mai 1925. D. P. 25, 3^e espèce 3.33.

(3) Cass. 13 février 1926. D. H. 26.118.

(4) Cons. d'Et. 10 juillet 1925. D. H. 25.499.

Mais ceci posé, la loi n'a réglé ni les conditions de fond, ni les conditions de forme auxquelles doit être soumis cet accord, de sorte qu'on peut se demander si l'unanimité des syndicats est nécessaire, ou s'il suffit de réunir une certaine proportion. La résistance des pharmaciens de la Seine et le conflit de jurisprudence qu'elle a soulevé mettent en lumière le problème et en donnent la solution. Ils méritent d'être brièvement contés, car en fixant la jurisprudence, ils montrent à quelles incompréhensions peut aboutir l'usage de la liberté.

1° *Le Conflit des pharmaciens*

Les pharmaciens de la Seine sont groupés en trois syndicats. Le plus important, la Chambre Syndicale des Pharmaciens de la Seine en groupe 1.200 environ, le Syndicat des Pharmacies Commerciales de France en réunit une centaine, et le troisième groupement, sans grande vitalité, le Syndicat de la Pharmacie parisienne, réunit de 100 à 200 dissidents. En face de ces trois organisations patronales, le Syndicat des Préparateurs en Pharmacie groupe la presque unanimité des employés. C'est lui qui prit l'initiative de la campagne en faveur de la fermeture. Il eut à mener une lutte acharnée contre les grandes pharmacies. Celles-ci, bien que fermant souvent en fait, n'en étaient pas moins, par principe, hostiles à toute réglementation. Les petits pharmaciens, non moins épris de liberté, se trouvaient un peu gênés en face de cette attitude. Travaillant ordinairement seuls, quand ils voulaient se reposer, ils étaient obligés de fermer leurs offici-

nes et de faire ainsi le jeu de leurs concurrents. Ils comprenaient bien que le seul remède à cette situation était précisément celui que la loi venait de leur offrir, la fermeture obligatoire. On chercha un terrain d'entente; les syndicats de pharmaciens et de préparateurs se réunirent en comité intersyndical pour délibérer sur l'opportunité de la mesure. Devant les divergences de vues qui se produisirent, le comité décida d'organiser un referendum où tous les intéressés, syndiqués ou non, seraient appelés à donner leur avis. La presque totalité des préparateurs se prononça pour la fermeture. Du côté patronal, sur 1.083 réponses, il y eut 889 avis favorables et seulement 190 avis défavorables; les opposants appartenaient en majorité au syndicat des Pharmacies Commerciales de France et au Syndicat de la Pharmacie Parisienne. A la suite de ce referendum se tint une deuxième réunion du Comité intersyndical, et finalement un accord fut signé le 6 août 1924 entre le Syndicat des Préparateurs en Pharmacie et la Chambre Syndicale des Pharmaciens de la Seine. Il était sanctionné le 5 septembre 1924 par un arrêté du Préfet de police.

Les dissidents, pharmaciens et syndicats, formèrent aussitôt contre l'arrêté un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. En même temps, la plupart d'entre eux, refusant de s'y soumettre, laissaient leurs officines ouvertes et se voyaient poursuivis devant les tribunaux. Certains les condamnèrent, mais d'autres croyant interpréter la loi dans son sens le plus libéral leur donnèrent gain de cause.

Des pourvois furent interjetés devant la Cour de Cassation. Ainsi la légalité de l'arrêté se trouva simultanément soumise à l'appréciation souveraine des hautes juridictions administrative et judiciaire. L'affaire fut résolue en plein accord conformément à l'esprit même du législateur (1). Les arguments portés devant le Conseil d'Etat et la solution que celui-ci leur a donnée sont particulièrement intéressants parce qu'ils présentent une grande valeur constructive. Nous les suivrons plus particulièrement.

Les pharmaciens réfractaires soutenaient que leur diplôme, « si chèrement acquis », disaient-ils, leur conférait une situation privilégiée qui ne les assimilait pas aux commerçants. Le Conseil d'Etat fit facilement justice de cet argument. Déjà en 1905, la Cour de Cassation (2) avait déclaré que « l'exercice de la pharmacie consiste à acheter des médicaments ou substances médicamenteuses pour les revendre dans un but de spéculation, soit dans le même état, soit après leur avoir fait subir une préparation, qu'il s'ensuit que la profession de pharmacien est commerciale ». Le Code du Travail lui-même, a toujours classé les pharmacies parmi les établissements soumis à ses prescriptions. Aucun doute n'était donc permis. Aussi le Conseil d'Etat ne fit-il que confirmer une thèse ancienne.

« Considérant, dit-il, que les pharmaciens sont des commerçants expressément soumis à la législation

(1) Cass. 8 mai 1925. D. P. 25.1.216 et Cons. d'Et. 27 mars 1925. D. P. 25.3.73.

(2) Cass. 25 mai 1905. D. P. 05.1.399.

sur le repos hebdomadaire, et que si le diplôme de pharmacien confère à son titulaire le droit de préparer et de vendre des médicaments, il ne soustrait pas les pharmaciens à l'observation des lois et règlements de police qui régissent l'exercice du commerce »; par suite, le Préfet de police est fondé à appliquer aux pharmaciens les dispositions de l'article 43 *a*.

Mais, répliquaient les récalcitrants, la profession exercée par les pharmaciens figure parmi celles qui, aux termes de l'article 38 du Livre II du Code du Travail sont admises à pratiquer le repos par roulement. L'article 43 *a* ne peut faire échec à l'article 38. Nous avons déjà examiné cette difficulté (1). Les dispositions de la loi nouvelle sont générales et s'appliquent sans distinction à tous les établissements.

Un troisième moyen opposé par les pharmaciens à l'appui de leur pourvoi, dans un esprit de chicane assez mesquin, consistait à soutenir que le Préfet, en admettant même qu'il eût le droit d'imposer la fermeture, aurait excédé ses pouvoirs en organisant un service de garde le dimanche. Le Commissaire du Gouvernement, M. Berget, crut devoir adopter cette thèse dans des conclusions assez subtiles. Le Préfet, dit-il, en indiquant un certain nombre de pharmacies qui doivent rester ouvertes le dimanche pour assurer le service de garde, admet des exceptions à la règle de la fermeture obligatoire; or, aucun texte ne l'y autorise. Les seules dérogations que le Préfet peut accorder sont celles des articles 34 et suivants du Livre II

(1) P. 91.

du Code du Travail. Mais le Conseil d'Etat n'a pas suivi le Commissaire du Gouvernement. Affirmant que la loi du 29 décembre 1923 « a entendu déroger, dans les cas qu'elle détermine, aux dispositions antérieures du Code du Travail qui seraient incompatibles avec son application », il a décidé que la mesure prise par le Préfet rentrait dans ses pouvoirs de police, puisque l'intérêt public était en jeu, et qu'au surplus, le Préfet agissait dans les limites de l'accord intervenu.

Enfin un dernier moyen, le plus sérieux celui-là, restait aux pharmaciens. Ils discutaient les conditions de fond de l'accord. Si la loi exige que les syndicats soient d'accord, disaient-ils, il faut qu'ils le soient tous, l'idée même d'accord implique l'unanimité. La thèse avait prévalu près du Tribunal Correctionnel de la Seine (1) et elle avait été reprise par le Commissaire du Gouvernement devant le Conseil d'Etat.

Il faut avouer certes, que la loi prise à la lettre, est ambigüe. « Lorsqu'un accord sera intervenu entre les syndicats... » dit-elle. Le législateur eut été plus clair en disant: « Lorsqu'un accord sera intervenu entre tous les syndicats » ou bien « entre des syndicats ». Mais il est certain que cette dernière conception est celle qui a prévalu dans son esprit. Non pas que l'adhésion unanime des syndicats soit irréalisable; elle est certes plus facile que celle des individus; le groupement professionnel se décidant toujours à la majorité et non à l'unanimité de ses membres, conformément à ses statuts. Mais là même où n'existent que

(1) Trib. Corr. 26 février 1925. D. H. 25.212.

deux syndicats, il se trouvera toujours quelques individus, syndiqués ou non, pour refuser la fermeture. Rien ne leur sera alors plus facile que de créer un syndicat dissident et de rendre ainsi l'unanimité impossible.

Admettre la thèse des pharmaciens, c'était toujours permettre à quelques récalcitrants de tenir en échec la bonne volonté du plus grand nombre, c'était, en croyant satisfaire à la loi, la rendre inutilisable. Heureusement, là encore, le Conseil d'Etat n'a pas fléchi.

« La loi du 29 décembre 1923, dit-il, a eu pour but d'empêcher que *« l'opposition d'une minorité, si faible soit-elle, ne mît en échec la volonté de l'immense majorité des intéressés »* ; qu'il suit de là que le législateur a entendu écarter la nécessité de l'adhésion unanime de tous les syndicats patronaux ou ouvriers à la mesure proposée; qu'en principe, le Préfet aura à apprécier, sous le contrôle du juge, *si les syndicats signataires de l'accord représentent, en fait, dans chaque catégorie, la volonté du plus grand nombre des intéressés »*.

Or, dans l'espèce, la Chambre syndicale des Pharmaciens de la Seine représentait « l'opinion explicitement formulée du plus grand nombre des intéressés » ; le moyen, tiré de ce que l'accord du 6 août 1924 était intervenu dans des conditions irrégulières, a donc été, comme les trois autres, reconnu inopérant par le Conseil d'Etat.

2° La majorité requise

En repoussant la thèse de l'accord unanime, la ju-

jurisprudence libère l'accord intersyndical d'une servitude ruineuse. Mais en décidant que *les syndicats signataires doivent représenter la volonté du plus grand nombre des intéressés*, tant du côté patronal, que du côté ouvrier, elle fait plus que traduire les dispositions de la loi, elle ajoute à sa définition. La loi de 1923 ne parle pas des intéressés, elle estime qu'ils sont représentés par leurs organisations respectives, que par suite, la consultation des syndicats importe seule. Mais nous savons que le syndicat est un cadre qui se vide et qui se remplit. Tenir compte du syndicat et ignorer l'individu, c'est donner la même importance à l'avis formulé par deux syndicats inégaux; c'est admettre qu'une majorité de syndicats fantômes peut tenir en échec la volonté d'un syndicat groupant peut-être la presque totalité des membres de la profession; c'est dire surtout qu'à côté d'un syndicat minoritaire, l'avis des non syndiqués n'a aucune valeur.

La formule de la jurisprudence, en remédiant à l'incertitude d'une définition, prive le syndicat de la tentation de s'arroger le droit de parler au nom de la collectivité quand il ne représente pas effectivement sa volonté. En général, l'adhésion du syndicat à l'accord ne vaudra que ce que vaut le chiffre de ses adhérents, et bien qu'un arrêt de la Cour de Cassation ait parlé de « l'importance et de la vitalité d'un syndicat » (1), il est préférable de s'en tenir à ce critérium numérique qui est moins arbitraire. Les syndicats dotés du privilège exclusif de conclure l'accord n'y apparaissent donc qu'en qualité de simples porte-parole;

(1) Cass. 3 décembre 1926. Bull. crim. 26, p. 543.

si la conclusion de l'accord fait présumer qu'ils représentent la volonté du plus grand nombre des intéressés, il n'y a là qu'une présomption et les organisations professionnelles agiront sagement en en présentant la preuve à l'appui de leur demande de fermeture. Mais aucune disposition légale ne les contraint à divulguer la liste de leurs adhérents. C'est au Préfet à se renseigner et à dégager l'opinion du plus grand nombre des membres de la profession, quand l'accord intervenu ne l'aura pas fait d'une façon certaine (1). L'article 43a n'ayant prévu aucune forme spéciale de procédure, le Préfet est entièrement libre dans le choix de ses moyens. Il ne s'agit donc pas d'une enquête administrative ou judiciaire (2). La consultation individuelle des intéressés, la voix de la presse ou celle de l'affiche suffisent. Mais le procédé le plus sûr dont disposent les syndicats pour démontrer au Préfet la régularité de l'accord qu'ils lui présentent est sans contredit le referendum. Celui-ci, en s'adressant directement aux syndiqués et aux non syndiqués, permet de recueillir avec certitude l'avis de tous les intéressés et d'en dégager le sens; c'est ce qu'ont fait les pharmaciens de la Seine.

On peut cependant se demander si le referendum est bien conforme aux dispositions de la loi du 29 décembre 1923. En faisant appel à l'initiative des intéressés, il substitue le vote individuel au vote collectif et présente l'accord intersyndical comme une formalité postérieure. Or, l'article 43 a ne connaît que le

(1) Cons. d'Et. 12 juin 1925 (2^e espèce). D. P. 25.3.73.

(2) Cass. 27 novembre 1926. Bull. crim. 26, p. 525.

syndicat, et si le referendum est juridiquement possible, il ne l'a pas prévu. N'est-ce pas, une fois de plus, le débordement du droit par les faits et la revanche de la vie sur le syndicat.

Devant l'insuffisance du syndicat, la collectivité reprend ses droits. Du seul fait qu'elle réunira le plus grand nombre des intéressés, la signature d'un groupement suffira à écarter celle de tous les autres (1), et à ceux-ci il ne sera même pas donné de prendre une part quelconque à la délibération ou de faire simplement connaître leur avis. On pourra les tenir à l'écart sans que la mesure prise à leur insu cesse d'être légale (2). Bien mieux, l'accord intersyndical pourra même être tenu en échec par la volonté des non syndiqués, s'il est prouvé que ceux-ci représentent la majorité des membres de la profession et que leur vote eût été susceptible de modifier la décision à laquelle ils n'ont pas participé (3).

Ainsi le nombre des syndicats signataires importe peu; la majorité qui fait la loi est la majorité des individus, et non celle des syndicats. Mais quelle est cette majorité? Le Conseil d'Etat se prononce en faveur du « *plus grand nombre des intéressés* ». La circulaire ministérielle du 5 février 1924 (4) parle du « *désir de la grande majorité des intéressés* ». Ces expressions équivalentes indiquent clairement qu'il s'agit d'une

(1) Cons. d'Et. 29 décembre 1926. Sirey 27.3.36.

(2) Cass. 29 octobre 1926. Bull. crim. 26, p. 461. Cass. 3 décembre 1926. Bull. crim. 26, p. 543.

(3) Cons. d'Et. 12 juin 1925 (2^e espèce). D. P. 25.3.73.

(4) Bull. Min. Trav. 1924, n^o 1-2-3, p. 22.

majorité importante. Elles correspondent à la pensée du législateur, puisqu'il est dit dans les travaux préparatoires que la loi a pour but d'empêcher l'opposition de la minorité de tenir en échec « *la volonté de l'immense majorité des intéressés* ». Les propositions de Mun et Viviani avec leur quorum respectif des deux tiers et des trois quarts avaient le mérite d'être plus précises bien qu'un peu arbitraires. La formule du Conseil d'Etat laisse au Préfet une grande latitude; elle lui permet, s'il en use à propos, de tenir compte des besoins de chaque profession et de la diversité des situations.

Les intérêts en présence ne sont pas en effet toujours identiques, d'un établissement à l'autre, au sein de la même profession. Si les marchands forains et les marchands sédentaires ont été assimilés par la jurisprudence, il est juste en revanche que les forains soient consultés au même titre que leurs concurrents en boutiques, car les intérêts des uns et des autres peuvent être très différents (1).

Ceci est particulièrement vrai pour les professions mixtes. Nous avons vu (2) que l'arrêté de fermeture concernant une profession déterminée s'étend aux établissements qui n'exercent cette profession qu'à titre accessoire. Il convient de faire participer leurs exploitants à la conclusion de l'accord qui les vise, sinon ils supporteraient les conséquences d'un acte auquel ils n'auraient pas été partie et qui pourrait leur être préjudiciable. Ainsi en a décidé la jurisprudence

(1) Cons. d'Et. 15 janvier 1926. D. P. 26.3.33.

(2) P. 96.

dans des arrêts récents qui précisent les solutions qu'elle avait dégagées antérieurement. Manque de base légale l'arrêté préfectoral interdisant la vente de la charcuterie dans tous magasins, alors que les épiciers qui vendent accessoirement de la charcuterie n'ont pas été consultés, car, à raison de leur nombre, leur opinion était susceptible de modifier la décision adoptée par le syndicat des charcutiers (1). De même en cas d'accord conclu entre les syndicats des boulangers-pâtissiers, sans que les pâtissiers-confiseurs y aient été partie, l'arrêté préfectoral qui interdit la vente de la pâtisserie dans tous les établissements est nul en tant qu'il vise les pâtissiers-confiseurs (2). De même encore, après accord intervenu entre les seuls syndicats de la boulangerie, un Préfet ne peut pas légalement réglementer les pâtissiers et leur interdire la vente des croissants (3).

Ainsi l'extension de l'arrêté préfectoral, concernant une profession déterminée, aux établissements d'une autre profession où sont vendues les marchandises visées par cet arrêté n'est pas de droit. Elle reste subordonnée à l'observation de cette règle primordiale que l'accord intersyndical doit représenter la volonté du plus grand nombre des intéressés, et par intéressés il faut entendre aussi bien ceux qui se livrent exclusivement au commerce visé que ceux qui l'exercent avec d'autres négoce.

(1) Cons. d'Et. 20 mars 1926. D. P. 26.3.33.

(2) Cons. d'Et. 5 mars 1926. D. P. 26.3.33.

(3) Cons. d'Et. 5 novembre 1926. *Gaz. du Pal.* 26, 2^e semestre, p. 766.

On peut se demander cependant quelle importance on donnera à l'avis des uns et des autres. La supériorité numérique des chefs d'établissements mixtes, l'opposition d'intérêts de ceux qui n'exercent qu'une seule profession, risquent de faire échouer toute tentative d'accord. Les épiciers, généralement plus nombreux, prétendront avoir le droit de vendre de la charcuterie si bon leur plaît, et les charcutiers, de leur côté, n'admettront pas que l'interdiction souffre des exceptions. Cela rappelle les vieilles querelles des rôtisseurs et des cuisiniers et le régime des monopoles de l'Ancien Régime. La liste des marchandises, que chaque corporation avait le privilège de vendre, était minutieusement prévue par ses statuts, et, s'il y a eu dans l'histoire, entre organisations voisines, des rivalités et des procès fameux, les édits royaux finissaient toujours par y mettre fin en revisant et en complétant leurs règlements. Ces idées ne sont pas si loin de nous qu'on pourrait le croire. Les défenseurs du petit commerce, dans leur lutte contre l'envahissement des grands magasins, réclament toujours l'interdiction d'exercer plus d'un certain nombre de professions à la fois. Et les anciennes patentes, conformément à ces vœux, grevaient les spécialités des grands magasins de charges fiscales supplémentaires. La protection du petit commerce s'inspire à bien des égards du régime corporatif (1).

Ces préoccupations sont évidemment exagérées; elles soulignent cependant le mal dont souffre notre

(1) Martin Saint-Léon: *Histoire des Corporations de Métiers*, 1909, p. 575, note

régime économique actuel. Tant que les professions n'auront pas été définies, tant que les listes de leurs adhérents ne seront pas établies, il sera impossible d'appliquer une réglementation sérieuse. Il n'est pas question de revenir aux monopoles corporatifs qui étouffaient l'initiative et le progrès. Il s'agit d'effectuer le « bornage » des professions comme on trace les frontières des communes. Il ne s'agit pas de limitation, mais de délimitation.

La jurisprudence recommande aux Préfets de consulter spécialement les chefs d'établissements mixtes. Mais les connaît-il? Et comment fera-t-il pour dégager, parmi les intérêts différents qui s'attachent à chaque spécialité, l'intérêt véritable de la profession visée par l'accord, le seul qui doit compter? Il faut reconnaître que sa tâche est délicate. La loi n'a posé aucune règle; ici comme ailleurs elle s'est heurtée à la même difficulté: l'absence d'un cadre professionnel.

Pas plus que les conditions de fond, les conditions de forme de l'accord n'ont pas été prévues par la loi du 29 décembre 1923. Les contrats importants, dans notre droit, doivent être rédigés selon certaines règles, ici on n'a même pas exigé l'écriture. La loi dit accord et non convention collective. Le projet gouvernemental en avait d'ailleurs été déposé antérieurement au vote de la loi du 25 mars 1919 sur la convention collective de Travail. Il serait cependant utile de s'inspirer des dispositions de cette dernière et d'assurer à l'accord qui va s'appliquer à tous, parties ou non parties, certaines mesures de publicité et de conservation. Quand un différend éclatera plus tard, les inté-

ressés et les juges devront pouvoir s'y reporter et le retrouver sous une forme inaltérée. Il faudrait également savoir, en tout état de cause, si les représentants des syndicats qui ont signé l'accord étaient habilités pour le faire.

L'accord conclu, c'est aux syndicats à demander la fermeture. Aucune forme spéciale n'étant prévue, les intéressés rédigeront leur requête soit dans un acte distinct, soit dans l'accord même (1); il suffit qu'elle soit portée à la connaissance du Préfet.

SECTION III

L'ARRETE DE FERMETURE

1° *Les Pouvoirs du Préfet*

L'accord intersyndical ne produira ses effets que s'il est sanctionné par l'autorité administrative, de même qu'un jugement étranger ne peut être utilisé en France que si l'autorité judiciaire lui concède l'exequatur. L'intervention du pouvoir exécutif a pour but de transformer une convention privée, ne liant que les parties, en un règlement de droit public qui s'impose à tous les intéressés. Désormais, consentants ou

(1) Cons. d'Et. 20 mars 1926. D. P. 26.3.33.

non, syndiqués ou non, les membre de la catégorie professionnelle visée par l'arrêté sont soumis indistinctement à ses dispositions. On ne peut plus les éluder au prix d'une démission syndicale, mais seulement d'un changement de profession.

Le choix du Préfet est meilleur que celui du maire. N'a-t-on pas dit souvent, que l'on confiait au Préfet une loi qu'on voulait voir appliquée, et au maire, celle qu'on désirait laisser lettre morte. Bien que le maire soit mieux placé que personne pour connaître les besoins de sa commune, il est en effet à craindre qu'il n'use pas ou qu'il abuse de ses pouvoirs, selon que le désir de popularité ou l'esprit de parti l'emporte dans son administration.

Le Préfet n'a pas à prendre l'initiative de l'accord; il n'intervient que pour le sanctionner. Mais il le fait sous son contrôle et sa responsabilité. Qu'il s'agisse des décrets Millerand de 1899 ou de la loi du 11 juin 1917, il n'a jamais été dans l'esprit du législateur de contraindre l'Administration à entériner purement et simplement un accord intersyndical. La loi, en spécifiant que le Préfet *pourra* ordonner la fermeture, a voulu lui laisser un large pouvoir d'appréciation de manière à lui permettre de vérifier la régularité de l'accord et tenir compte de l'intérêt du public.

Le Préfet doit d'abord s'assurer que l'accord est effectivement conforme au désir de la grande majorité des intéressés, comme nous l'avons vu précédemment (1). C'est une question d'espèce à résoudre, mais

(1) P. 108.

quel que soit le cas, il a intérêt à provoquer le plus grand nombre de consultations possibles, de manière à être sûr de la volonté de la majorité. Le Préfet vérifiera ensuite la justice de l'accord. Il s'assurera que sous l'apparence d'une convention librement consentie, il n'y a pas un contrat entaché de lésion, passé, par exemple, entre deux parties inégales dont l'une aurait signé sous la pression de l'autre. Il s'assurera en outre qu'aucune condition de l'accord ne vient rompre parmi les intéressés l'égalité que la loi n'a jamais eu l'intention de faire fléchir au profit des uns ou des autres, puisque au contraire la fermeture est une mesure d'égalité et de justice. Ainsi serait inopérante la disposition d'un arrêté portant que le service de garde est assuré chaque dimanche par la même officine appartenant en commun à un certain nombre de pharmaciens, cette désignation permanente créant entre ses propriétaires et les autres pharmaciens une inégalité attentatoire à la liberté du commerce (1).

La loi du 29 décembre 1923 ne parle pas de l'intérêt du public. L'article 34 du Livre II du Code du Travail permettait au contraire, si le repos collectif du dimanche était susceptible de nuire aux consommateurs ou à l'exploitant, d'adopter un autre mode de repos. Mais l'article 43 *a* constitue une législation distincte qui n'a pas à s'inspirer de ces dispositions. La simple gêne apportée aux particuliers est donc un grief insuffisant pour faire écarter la fermeture (2). Pour qu'il en soit autrement, il faut que les achats ou les services dont

(1) Cons. d'Et. 10 juillet 1925. D. H. 25.499.

(2) Cons. d'Et. 17 juin 1925. D. P. 25.3.77.

la population a besoin ne puissent pas être différés sans inconvénient grave. Ainsi le Préfet a le droit, nous l'avons vu (1) d'organiser dans l'intérêt de la santé du public, un service de garde assuré par une partie des pharmaciens, et il ne fait qu'user de ses pouvoirs de police, quand il ordonne sur la devanture des officines l'apposition d'un écriteau, indiquant les noms et adresses de celles qui restent ouvertes. C'est au Préfet à examiner si la fermeture « n'est pas de nature à compromettre la marche des services dont la continuité est indispensable », c'est à lui à en apprécier l'opportunité.

Mais les pouvoirs d'appréciation du Préfet ne sont pas illimités; ils ne se justifient que par des considérations d'équité et d'ordre public. Si l'accord est régulier et juste, s'il ne sacrifie pas l'intérêt général, le Préfet ne peut pas le modifier et prendre un arrêté qui n'en respecterait pas les dispositions. Ainsi est illégal, l'arrêté prescrivant la fermeture de tous les établissements de coiffure d'une ville un dimanche, alors que l'accord portait que le repos hebdomadaire serait donné suivant deux modes différents, après avoir divisé les salons de coiffure de la ville en deux catégories (2). De même si l'accord prévoit la fermeture pour une partie de la journée seulement, le Préfet ne peut que la prescrire pour la durée limitée du repos qui a été envisagée. La loi du 29 décembre 1923 parle de la fermeture « pendant toute la durée du repos », mais il va sans dire qu'elle a entendu fixer un

(1) P. 104.

(2) Cons. d'Et. 12 juin 1925. D. H. 25.520.

maximum, et que les intéressés sont libres de choisir un espace de temps plus court (1).

2° *La fermeture et ses sanctions*

La fermeture étant établie au jour fixé par l'accord intersyndical, les patrons et les ouvriers ont intérêt à s'entendre pour choisir le dimanche, de manière à généraliser l'usage du repos hebdomadaire collectif. C'est là une importante initiative que le législateur n'a pas craint d'abandonner à leur sagesse (2).

Mais si la fermeture est fixée à un autre jour de la semaine, un commerçant ne peut pas exciper de ce qu'il ferme déjà le dimanche pour rester ouvert ce jour-là. Le jour choisi par les intéressés devient le jour de repos obligatoire de la corporation, celui où le personnel doit également recevoir son repos, à moins que dans une localité où les intérêts des commerçants ne sont pas identiques d'un quartier à l'autre, deux jours différents aient été prévus pour la fermeture.

Il ne faut pas se méprendre sur le sens du mot *fermeture*. La loi ne parle que de la « fermeture au public ». La mesure a moins pour objet l'obligation de tenir la boutique close, volets mis ou grille fermée, que l'interdiction de la vente aux consommateurs. La fermeture proprement dite du magasin serait excessive, souvent même impossible. L'exploitant peut profiter

(1) Cons. d'Et. 29 décembre 1926. Sirey 27.3.37.

(2) A titre d'exemple tout récent de ce choix, citons l'accord intervenu, en décembre 1927, entre les délégués des Syndicats de patrons et d'employés de la bijouterie de Paris.

du jour de repos pour opérer dans son établissement certains travaux, réparations ou nettoyages qui ne peuvent guère être exécutés un autre jour. Il arrive aussi que le logement du commerçant et son magasin n'ont qu'une entrée commune; parfois même l'air et la lumière n'ont pas d'autre passage; enfin le logement est lui-même si petit que la boutique, le dimanche, devient en quelque sorte le salon de réception de la famille. Dans ces conditions, il eut été ridicule d'obliger le commerçant à clore ses volets; tout au plus, peut-on lui demander, comme le recommande la circulaire du 5 février 1924, à l'exemple de la législation espagnole, d'indiquer apparemment au public que le magasin est « fermé ».

L'arrêté de fermeture n'a pas à être libellé selon des règles particulières. Il devra viser la loi du 29 décembre 1923; mais il ne serait pas dépourvu de force légale, s'il ne mentionnait pas l'accord intervenu. Le visa de la loi dans l'arrêté fait présumer que les formalités préalables: accord, demande, enquête, ont été remplies (1).

Les infractions à l'arrêté peuvent donner lieu à des sanctions civiles et à des sanctions pénales. Les intéressés, syndicats ou particuliers, lésés par la concurrence illégale du commerçant qui reste ouvert, ont le droit d'intenter contre lui une action civile et de lui réclamer des dommages-intérêts. Les sanctions pénales n'ont pas été prévues par la loi du 29 décembre 1923, ni par aucun article du Code du Travail. On devra donc les chercher dans les articles 471 et 474

(1) Cass. 9 janvier 1926. Bull. crim. 26, p. 20.

du Code Pénal (1) et non dans les articles 158 à 162 du Code du Travail qui ne visent que les infractions aux dispositions du Code ou aux règlements d'administration publique pris pour leur exécution. Il en résulte que le Tribunal de simple police est seul compétent, et que les peines qui vont de 1 franc à 5 francs d'amende peuvent atteindre 1 à 3 jours d'emprisonnement, s'il y a récidive.

L'infraction à l'arrêté préfectoral ne fait pas obstacle à l'existence d'une autre infraction au repos hebdomadaire. Il en est ainsi quand le personnel occupé dans l'établissement, ouvert contrairement aux dispositions de l'arrêté, ne bénéficie pas du repos auquel il a droit. Le procès-verbal relèvera les deux infractions qui suivront chacune une procédure différente.

Si l'arrêté préfectoral manque de base légale, si notamment il n'a pas respecté les clauses d'un accord en tous points régulier, les intéressés ont deux moyens de l'anéantir. Ils peuvent contrevenir à ses prescriptions et permettre ainsi à l'autorité judiciaire de se prononcer sur sa légalité. Ils peuvent aussi le déférer directement au Conseil d'Etat en formant devant lui un pourvoi en annulation pour excès de pouvoir. Mais ce pourvoi n'a pas un caractère suspensif contrairement à celui de l'article 34 du Livre II du Code du Travail et contrairement aussi à l'assertation erronée qui a parfois prévalu (2). Ce contrôle des tribunaux est aux mains de l'individu un frein puissant contre

(1) Cass. 31 mars 1926. Bull. crim., p. 207.

(2) Voir la circulaire du 22 septembre 1924. *Bull. Min. Trav.* n° 7-8-9, p. 110.

les abus d'autorité du Préfet. Il explique, dans une certaine mesure, que le législateur n'ait pas pris la peine de placer au-dessus du Préfet un organe d'appel chargé de statuer sur ses excès de pouvoir (1).

SECTION IV

APPLICATION DE LA LOI

L'application de la loi du 29 décembre 1923 souleva dans le pays des protestations assez violentes. Elle provoqua, notamment chez les pharmaciens, une littérature véhémement, souvent grossière, où les pouvoirs publics étaient durement pris à parti. On se souvient encore des libelles mi-plaisants et mi-injurieux apposés à la porte de plusieurs officines parisiennes (2). Leurs rédacteurs, dans le but de l'intéresser à leur cause, cherchaient à persuader au public que la fermeture pouvait mettre sa santé en danger. Or, rien n'est moins exact. Bien avant la loi de 1923 la fermeture se pratiquait déjà dans plusieurs villes de province, où les pharmaciens avaient organisé un service de garde, et il n'en est pas résulté de difficultés, ni de dommage, pour les malades.

(1) Voir projets Strauss et Lerolle, p. 32.

(2) Justin Godart: *La fermeture obligatoire des établissements commerciaux le jour du repos hebdomadaire* (Publication de l'Association pour la Protection légale des Travailleurs). Paris 1926.

La résistance opposée à la loi s'expliquait en grande partie par l'erreur où l'opinion publique était tenue à son sujet. « Pourquoi oblige-t-on les pharmacies à fermer, disaient certains, alors qu'on permet aux cafés et aux dancings de rester ouverts? ». Tenir de tels propos, c'est pécher par ignorance, car la fermeture n'appartient pas aux pouvoirs publics, ni même au Préfet, elle dépend uniquement des intéressés qui la provoquent à leur gré,

Il faut d'ailleurs reconnaître que l'hostilité soulevée fut loin d'égaliser celle qui assaillit la loi sur le repos hebdomadaire de 1906. Au contraire, le nombre des arrêtés intervenus seulement dans les deux premières années atteste la faveur que les commerçants ont en général immédiatement réservée à la loi (1). Au 31 décembre 1925, la fermeture obligatoire, le jour du repos hebdomadaire, était prescrite, pour la pharmacie, dans les départements de la Seine et de la Marne et dans 728 communes; pour les salons de coiffure, dans le département de la Seine et dans 133 communes; pour la boucherie-charcuterie, dans 5 départements entiers et dans 405 communes; pour la boulangerie, dans 11 départements entiers, en outre dans 1.520 communes — ces derniers chiffres sont d'autant plus intéressants qu'il s'agit d'une corporation où le repos hebdomadaire rencontre les plus grandes difficultés — au total, au 31 décembre 1925, il existait, pour les différentes catégories professionnelles, 642 arrêtés dont 22 seulement ont été attaqués. Ces arrêtés ayant été

(1) Voir la seule statistique officielle parue dans *Bull. Min. Trav.* 1926, n° 1-2-3.

pris à la demande des syndicats patronaux et ouvriers intéressés, on conçoit que le chiffre des opposants ait été infiniment faible.

Leurs protestations n'ont pas réussi à faire fléchir la volonté du législateur. On se rappelle, à propos de la loi de 1906, qu'il n'y avait pas eu moins de dix propositions de modification, déposées au lendemain de sa promulgation (1). Ici il n'y en eut qu'une, celle de M. Vincent (2) tendant à exonérer des dispositions de l'article 43 *a*, les professions énumérées à l'article 38 du Livre II du Code du Travail, dont celle de pharmacien. Le rapport fait au nom de la Commission du Travail lui fut entièrement défavorable et la proposition ne fut pas retenue (3). Les pharmaciens parisiens récalcitrants ont d'ailleurs fini peu à peu par fermer, et quand en prévision de l'expiration de l'arrêté préfectoral du 5 septembre 1924 pris pour trois ans, un nouveau referendum fut organisé au mois de juin 1927 en vue de son renouvellement, c'est à une énorme majorité qu'ils se sont prononcés en sa faveur. Quant au public dont la bonne volonté était indispensable au succès de la loi, il a peut-être maugréé parfois contre une mesure qui le gênait bien un peu dans

(1) Voir p. 59.

(2) Chambre. 9 décembre 1925, annexe n° 2496, p. 324.

(3) Rapport de M. Bender. Chambre. 21 janvier 1926, annexe n° 2455, p. 67.

ses habitudes, mais en général, il a fait preuve d'une grande sagesse. Il faut l'en féliciter (1).

Lorsqu'on regarde le chemin parcouru depuis vingt ans, au moment où les arguments du libéralisme économique étaient sur toutes les lèvres, on ne peut qu'être surpris et enthousiasmé à la fois devant une transformation des mœurs aussi puissante. N'est-ce pas la preuve qu'il n'y a pas d'institutions intangibles, mais seulement des institutions perfectibles? L'idée du repos hebdomadaire, si âprement discutée jadis, a fini par s'imposer, et avec elle, une idée nouvelle progresse, l'idée de l'organisation professionnelle.

(1) A noter que la fermeture a incidemment pour résultat la réalisation d'économies appréciables, dans la boucherie et surtout dans la boulangerie. Voir la circulaire du 23 octobre 1924. *Bull. Min. Trav.* n° 10-11-12, p. 140 et le rapport de M. Justin Godart cité p. 121, note (2).

CHAPITRE IV

L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE DE DEMAIN

SECTION I

DE LA LOI DE 1923 A LA PROFESSION ORGANISEE

1° Solutions de droit privé ou de droit public

Il y avait deux manières, dans l'état actuel du droit, d'obliger la profession toute entière; ou bien rester sur le terrain contractuel et rendre le syndicat obligatoire, ou bien s'engager dans le droit public et faire sanctionner les décisions de la collectivité par l'autorité administrative.

Si tous les professionnels étaient syndiqués, ils seraient inévitablement liés par les prescriptions d'un groupement, et les conventions collectives en liant tous les groupements s'imposeraient à tous les professionnels. C'est l'application des principes contractuels. Mais si dans la même catégorie, il y a plusieurs syndicats, où sera la véritable autorité, lequel d'entre eux pourra engager les autres, et s'il y a plusieurs conventions collectives, laquelle faudra-t-il suivre ? D'autre part, même si elle réussissait à être unique, la loi professionnelle risquerait d'être dictée par un

syndicat factice ou insignifiant. En réalité le syndicat obligatoire est un excès d'autorité sans contre-partie, il répugne à notre esprit. Avec lui le droit de travailler et la liberté individuelle deviendraient singulièrement précaires, puisqu'il est déjà admis qu'un groupement ouvrier peut empêcher un patron d'embaucher des travailleurs qui ne sont pas ses adhérents.

Cependant si, non content de déclarer que le syndicat doit être obligatoire, on ajoute qu'il doit être unique, on aboutit cette fois à une oppression complète de l'individu. Du côté patronal, il n'y a souvent en fait qu'une seule organisation par corporation parce que les intérêts à défendre sont identiques, il s'agit de maintenir une position. Du côté ouvrier, au contraire, il s'agit de réformes à réclamer, et les avis diffèrent autant sur le but à atteindre que sur les moyens à employer. Il y a entre les idéals des uns et des autres des divergences irréductibles qui suffisent à expliquer, au sein de la même profession, l'existence de plusieurs groupements. En outre le syndicat unique, par sa position, risque d'être absorbé par l'Etat ou par les forces révolutionnaires. Si l'Etat est assez fort, il le prendra sous son obédience et le syndicat, décrété institution publique, ne sera appelé au pouvoir que pour devenir un rouage passif de la machine politique. Si au contraire, ce qui est pire, les forces révolutionnaires l'emportent, l'individu, en se syndiquant, n'abdiquera ses conceptions et ses préférences que pour se voir imposer un idéal trop souvent contraire au sien.

Le système du syndicat obligatoire, qu'il soit mul-

multiple ou unique, est donc à rejeter. Il provient de la persistance de la notion contractuelle que l'on veut maintenir à toute force dans le domaine professionnel. Or, le fait d'appartenir à un métier ne découle pas d'une obligation juridique, mais d'une nécessité. La profession ne résulte pas d'un pacte d'association, c'est une collectivité naturelle née de l'identité du travail, un état de fait qu'il ne s'agit pas de créer, mais de reconnaître.

Le droit public, sur ce chapitre, offre des solutions autrement justes et pratiques. Nous l'avons vu à propos de la loi du 29 décembre 1923. L'accord des parties n'est plus un contrat; les intéressés, patrons et ouvriers, n'y apparaissent pas comme deux groupes antagonistes, cherchant à établir entre eux des rapports de créanciers et de débiteurs et exclusivement préoccupés de leurs avantages particuliers. Il n'y a pas une offre et une acceptation distinctes, mais selon la forte définition de M. Cuhe à propos de l'association, une « fusion de consentements communiant dans la poursuite du même but » (1).

Heureux mécanisme qui, de la rencontre de ces deux groupes, patrons et ouvriers, va faire jaillir la règle de la profession, de même que la volonté du législateur, qui réside dans l'accord des deux Chambres, oblige l'individu par sa loi (2). Cette règle, votée par la majorité, engagera aussi bien les membres présents

(1) Paul Cuhe: *Rapport présenté au Congrès de la liberté d'association*. Paris 1927, p. 32.

(2) Joseph Danel: *L'autorité dans la profession*. Politique, 15 juin 1927, p. 522.

qui l'ont combattue, que les membres futurs qui ne l'auront pas votée. Elle fait figure, à côté de la loi nationale, d'une loi particulière émanant des seuls intéressés; elle tend à reconnaître la profession comme un corps libre et autonome.

Certes l'accord prévu par la loi de 1923 ne s'applique qu'à un cas déterminé; mais qui empêche de l'étendre à un autre objet? C'est le problème du repos hebdomadaire qui s'est posé aujourd'hui, demain c'en sera un autre, celui du salaire ou de la durée du travail par exemple. Le mécanisme est créé, il a fait ses preuves; il n'est pas difficile de lui prévoir de nombreuses applications et de faire de cette procédure l'instrument d'une réglementation très souple et vraiment professionnelle, qui deviendrait la règle générale dans la fixation des conditions de travail. La loi poserait les principes, un maximum, un minimum; aux intéressés appartiendrait l'initiative de les appliquer, et l'autorité administrative n'interviendrait que pour donner force obligatoire à leur accord; c'est le système que MM. Strauss et Lerolle avaient déjà préconisé au Parlement en 1918 (1).

Ce serait pour les syndicats à qui on fait confiance, une excellente occasion de montrer leur autorité et de discipliner leurs efforts, le moyen le plus sûr, peut-être, de les détourner de l'action révolutionnaire, et de les ramener à la défense des intérêts professionnels.

Le législateur de 1923 n'est pas allé jusque-là. Il est même probable que certains parlementaires n'auraient pas voté la loi s'ils en avaient aperçu toutes

(1) P. 31.

les conséquences. Mais il n'en reste pas moins vrai que, les principes établis, il n'est guère possible d'en remonter le cours, ni d'en limiter les effets. Quand en 1841, le législateur réglementait, pour la première fois, le travail des enfants, il était bien entendu que son intervention n'irait pas plus loin. Or, contrairement à ce qui avait été prévu, le législateur a protégé successivement les femmes et les adultes, et son intrusion dans toutes les branches de l'industrie s'est faite de plus en plus fréquente. Le développement de l'idée d'organisation professionnelle suivra le même processus.

2° *La Nécessité des Etapes*

L'histoire de la société ne se marque pas par une suite de bonds plus ou moins espacés; on peut dire d'elle ce qu'on dit de la nature : « non facit saltus ». Les plus grandes révolutions ne sont pas nées d'un coup de baguette comme Minerve est sortie toute armée du cerveau de Jupiter. Quand Etienne Boileau donnait aux artisans leur *Livre des Métiers*, il ne créait par les corporations, il les consacrait. C'est un jeu dangereux que de rêver le bouleversement de ce qui existe pour y introduire de force des réalisations qu'on trouve trop lentes. Il est facile de construire de toutes pièces des plans de cités futures, séduisants et même logiques, mais il est moins aisé de les appliquer. « L'homme n'est ni ange, ni bête, disait Pascal, et le malheur est que quand il veut faire l'ange, il fait la bête ». On ne transforme pas instantanément les choses et les gens, il y a des circonstances, des be-

soins qu'il faut envisager, et les préjugés dont il importe de tenir compte. Aussi est-ce se méprendre gravement sur la puissance de la loi que de lui demander les transformations radicales qu'elle ne peut donner. Le législateur n'invente pas des situations nouvelles; il recueille seulement les aspirations et les tendances dont le temps a démontré la solidité. S'il les juge bonnes, il les consacre et les généralise, mais il ne peut ni les créer, ni les nier.

L'organisation professionnelle est un but à atteindre qui ne dispense pas des étapes. La généralisation du système posé par la loi du 29 décembre 1923 marquera un premier stade dans l'évolution. Un second stade suivra. La multiplication des accords intersyndicaux aura pour résultat de rendre de plus en plus fréquents les échanges de vues entre patrons et ouvriers, mais bientôt la nécessité d'assurer l'exécution de ces accords et d'en reviser les dispositions amènera les intéressés à substituer à ces relations intermittentes un contact plus suivi et mieux assuré. Ainsi naîtront des organes paritaires composés des représentants des employeurs et des salariés. Cela se fera naturellement, sous la pression des faits, de même que la conclusion des conventions collectives a provoqué la création de commissions mixtes chargées d'en assurer le fonctionnement. C'est dans le sein de ces Conseils paritaires que se poursuivront désormais les négociations des accords intersyndicaux. Grâce à eux, dirigeants et exécutants se rencontreront périodiquement dans une atmosphère plus confiante et travailleront sans à-coups à la défense de la profession.

Grâce à eux, également, le Préfet ne sentira plus le vide pénible qui le sépare de la masse fluide des intéressés, et quand il voudra dégager l'avis de la majorité, il aura près de lui un organe compétent pour se renseigner.

Enfin dans un troisième stade, l'évolution des faits conduira à une évolution parallèle de la législation. L'accord intersyndical disparaîtra, ce sera le conseil professionnel, représentant autorisé des patrons et des ouvriers qui fixera lui-même la réglementation du travail et qui en assurera la continuité sous le contrôle des pouvoirs publics.

Mais cette réforme ne sera utile et juste que si la représentation des Conseils paritaires s'appuie sur une liste professionnelle exacte. De même qu'une cité policée ne peut vivre sans état-civil, de même qu'une association ne peut fonctionner sans garder le contrôle de ses adhérents, de même la profession ne sera véritablement constituée, que le jour où elle tiendra le registre de ses membres (1). Les cadres en existent déjà en partie : listes électorales des Conseils de Prud'hommes, ou des Chambres d'agriculture, registre du commerce, classifications plus ou moins empiriques de l'administration fiscale; il suffirait de reviser et de compléter ces rudiments d'état-civil. Il faudrait aussi définir le contenu juridique de la « profession » dont l'incertitude est une cause d'équivoque et d'erreur.

(1) Vialatoux: *L'organisation professionnelle. Chronique sociale de France*, octobre 1921, p. 583.

Alors seulement, la profession, dotée d'une autorité et d'une représentation exactes, apparaîtra comme un corps libre, poursuivant sa fin conformément à la fin supérieure de l'Etat, mais sans la confondre avec elle, suscitant dans nos provinces les initiatives privées en sauvegardant précieusement leur indépendance.

SECTION II

L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE ET LES SERVICES

Le bien général de la profession suppose l'existence de certains services qui lui sont propres et qui, logiquement, auraient dû lui appartenir. Mais la profession n'étant pas organisée, l'Etat fut souvent amené à les prendre à son compte, et à faire d'une question purement professionnelle, une question administrative. Il en est résulté une œuvre uniforme, centralisée à l'excès, conçue en pleine abstraction et souvent inefficace.

1° *La Juridiction*

Le service, le plus important sans contredit, qui revenait de droit à la profession, était celui de l'ar-

bitrage en matière de grève. Seul un organisme permanent et paritaire était indiqué pour trancher des conflits que des délégués choisis en pleine crise et dans un esprit de lutte intense sont incapables de résoudre. Sans même donner force obligatoire à ses décisions, la valeur de ses avis aurait souvent suffi à prévenir ces conflits. Le Conseil professionnel faisait une enquête sur la situation de l'industrie ou de l'entreprise envisagée; il vérifiait l'établissement des prix de revient et la marge des bénéfices; il examinait de la même manière le bien fondé des revendications ouvrières et de cette comparaison minutieuse, il tirait en connaissance de cause des conclusions exactes d'une grande autorité. L'Etat, au contraire, confie la solution de ces litiges d'ordre essentiellement économique et professionnel à un fonctionnaire: le juge de paix. C'est peut-être un personnage honorable, mais sans grande autorité, et les compétences techniques lui font défaut. En fait, les grèves se terminent rarement sur son intervention. A ce point de vue, les exemples que nous offre l'étranger sont autrement supérieurs. On peut dire que partout où fonctionnent avec succès des organes de conciliation ou d'arbitrage, ils ont pour base la profession. Que ce soit en Allemagne, en Angleterre, en Australie ou aux Etats-Unis, qu'ils soient officiels ou privés, ces organes sont avant tout des commissions permanentes composées d'ouvriers et de patrons élus par leurs pairs.

La profession n'avait pas seulement à se prononcer sur les conflits collectifs qui mettent aux prises patrons

et ouvriers; elle était en même temps le médiateur tout indiqué des différends professionnels de ses membres et le gardien vigilant de leur dignité. Ce pouvoir existe d'ailleurs en partie. Les Conseils de guerre, les Conseils de l'ordre, les Chambres de discipline, les Conseils de prud'hommes sont, à des titres différents, des juridictions professionnelles. Elles statuent d'après des règles propres sur les infractions et les litiges qui naissent à propos du métier. Il suffirait de compléter et de coordonner ces institutions en les étendant à toutes les professions et à toutes les régions. L'honneur de la corporaion serait mieux défendu par ses membres que par des tiers; de leur côté les tribunaux seraient moins embarrassés par des questions d'ordre technique qui les dépassent et l'on ne verrait plus, par exemple, des juges apprécier des théories scientifiques et condamner des médecins pour des erreurs de diagnostic.

2° *Les Assurances sociales*

Les assurances sociales relèvent également de la profession. Plus que tout autre service, celui-là doit être adapté aux besoins des intéressés; or qui, mieux que la profession, est apte à les connaître et à les satisfaire? (1). L'Etat tracerait les règles générales, les prescriptions qui s'imposent obligatoirement; les organismes décentralisés de la profession en fixeraient les modalités d'application selon les aspirations par-

(1) Voir la proposition de loi relative à l'organisation professionnelle et régionale des assurances sociales présentée par M. de Gailhard-Bancel. Chambre. Séance du 19 janvier 1922. Annexe n° 3765.

ticulières des métiers et des régions, selon les incapacités propres à chaque état. Des caisses locales, à portée des intéressés et sous leur contrôle mutuel, s'occuperaient exclusivement du risque maladie-invalidité temporaire; le Conseil professionnel régional servirait de caisse de réassurance, et s'occuperait des autres risques. Ces organismes dotés d'une certaine autonomie seraient responsables de leur gestion et l'Etat ne ferait pas figure, à côté d'eux, d'un tuteur complaisant chargé de réparer leurs erreurs ou leurs malversations.

Or le projet de loi tel qu'il vient d'être voté par le Sénat, le 7 juillet 1927, n'est nullement professionnel, il n'est même régional qu'en apparence. L'assurance aura plusieurs centres au lieu d'un seul, mais elle sera la même pour tous les assujettis. Qu'ils habitent la ville ou la campagne, exercent un métier dangereux ou non, l'âge de la retraite reste identique. On dirait, selon l'expression de M. de Gailhard-Bancel que « les hommes sont faits pour la loi, et non la loi pour les hommes ». En outre le principe de la contribution obligatoire, déjà discutable en lui-même, risque de se heurter en fait à de grandes difficultés. On n'a pas oublié l'échec presque total de la loi de 1910 sur les retraites ouvrières. Le travailleur, et surtout le paysan, n'a jamais accepté facilement un prélèvement sur son salaire. Quand il se décide à donner son argent, il tient à savoir où il va et ce qu'il devient. L'idée d'une caisse d'Etat dont il ne voit pas bien le mécanisme n'est pas fait pour le rassurer. Il y a là une œuvre de persuasion et d'aménagement

qui suppose des étapes et des délais, mais le projet de loi n'en a prévu aucun.

Sa réalisation, qui sera la mise en tutelle du malade et la fonctionnarisation du médecin, exigera la création d'un nombreux personnel, une participation directe de l'Etat, ruineuse pour ses finances, et en définitive, cette assurance administrative risque d'être pour les intéressés la plus mauvaise et la plus coûteuse des assurances.

Le principe de l'assurance d'Etat, déjà condamnable en lui-même quand il s'agit des risques maladie, invalidité et vieillesse, se justifie encore moins quand on parle du risque chômage. Si on peut demander que l'Etat pose le principe d'une garantie générale pour la maladie et la vieillesse, risques communs à tous les travailleurs, il n'en est pas de même du chômage, qui varie beaucoup avec les industries, peut être inconnu dans l'une et très fréquent dans l'autre. Qui pourra constater son intensité, fixer le taux de son assurance et dépister les fraudes des chômeurs volontaires, sinon la profession? Décider que chaque métier supportera en totalité, ou en partie, les conséquences de son chômage, c'est inciter employeurs et salariés à les prévenir ou à les réduire par une meilleure organisation du travail; celle-ci se traduira en outre par une notable réduction du coût de l'assurance. Si, au contraire, l'Etat prend le risque à sa charge, ses subventions onéreuses, accordées indistinctement à tous les intéressés, apporteront une prime injuste à l'instabilité de certaines industries en les dissuadant de tenter aucun effort pour améliorer leur situation.

Cette assurance d'Etat serait une cause de désorganisation de l'économie nationale; elle prolongerait les crises sans les résoudre, inciterait les travailleurs à la fraude et grèverait lourdement le budget.

3° *L'apprentissage*

Un autre service relevant non moins étroitement de la profession et qui fait aussi l'objet des vives préoccupations de l'heure présente, est celui de l'apprentissage. Tout le monde s'accorde pour en dénoncer la crise. Elle n'est pas d'aujourd'hui, voilà plus d'un siècle qu'elle dure; elle date du jour où, en supprimant les corporations, on a fait d'une question essentiellement professionnelle, une question individuelle, abandonnée à la libre discussion des parties.

Certes la grande industrie a considérablement modifié l'apprentissage, en le rendant surtout plus difficile; mais loin de le rendre inutile, comme on l'avait cru devant les effets croissants de la division du travail, elle en a augmenté la nécessité par suite de la complexité des connaissances que doit posséder aujourd'hui un ouvrier voulant être plus qu'un manoeuvre.

Pour conjurer la crise, on a, une fois de plus en France, recouru aux lois. La loi Astier du 25 juillet 1919 oblige les jeunes ouvriers à suivre des cours professionnels à raison d'un certain minimum d'heures par année; et la loi de finances du 13 juillet 1925 impose aux patrons, sur le montant des salaires qu'ils déboursent, une taxe destinée à alimenter le budget de l'enseignement technique. Mais les résultats espé-

rés sont loin d'être encore atteints. L'application de la loi Astier est restée partielle; elle était trop rigide, inadaptée aux besoins des industries et des métiers; enfin l'enseignement technique n'était qu'une partie du problème. On peut en dire autant de la taxe d'apprentissage, que la plupart des patrons auraient acceptée volontiers si la loi ne lui avait pas donné un caractère plus administratif que professionnel. Elle impose les mêmes charges aux industries d'art et aux industries qui n'ont pas besoin d'apprentis. Son taux est uniforme et fixé *a priori*, sans tenir compte du chiffre des besoins, sans savoir au juste à quelle catégorie d'apprentissage ira la taxe. Les nombreuses variations à son sujet, durant la discussion parlementaire, indiquent d'ailleurs que ce n'était pas à l'Etat à le fixer.

Si l'apprentissage touche aux besoins supérieurs de la Nation, si, à ce titre, l'Etat ne peut s'en désintéresser, il ne faut pas oublier non plus que les employeurs sont les premiers menacés par la crise, les premiers aussi à en connaître les éléments et à pouvoir en indiquer les remèdes. Certes les efforts individuels ne pourraient suffire à son organisation sérieuse et générale, si une autorité supérieure ne venait les coordonner et les contrôler. Ici encore la profession est toute désignée pour cette fonction, et l'Etat n'aurait à intervenir auprès d'elle que pour l'aider et l'encourager dans sa mission. C'est à la profession à fixer le contenu du contrat d'apprentissage, à en arrêter par écrit les clauses et à en assurer la bonne exécution. C'est à elle en outre qu'incombe l'organisation de l'en-

seignement technique et la surveillance de sa fréquentation (1).

Certes nous n'en sommes pas encore à ce stade de réalisation. Mais devant l'insuffisance de son œuvre, le législateur a dû avouer son erreur et remettre enfin à la profession, sinon l'ensemble de l'apprentissage, du moins l'une des catégories les plus intéressantes, celle qui concerne l'artisanat. Il a déjà créé de toutes pièces des Chambres de Métiers analogues à celles qui fonctionnent en Alsace-Lorraine et en Allemagne. Le jour où il leur aura confié ses pouvoirs, l'apprentissage aura retrouvé son véritable caractère, et ses résultats pourront se comparer à l'œuvre remarquable réalisée en Alsace-Lorraine. Il ne restera plus qu'à étendre l'institution à toutes les catégories du commerce et de l'industrie où le même besoin s'en fera sentir. Il suffira pour cela, de généraliser ces Conseils paritaires où les intéressés peuvent discuter les problèmes relatifs à la profession, dont l'apprentissage est l'un des plus importants.

(1) Voir la proposition de loi de M. Henri Michel relative au contrat d'apprentissage. Chambre. Séance du 21 janvier 1925, annexe n° 1080.

SECTION III

L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE A L'ETRANGER

La législation industrielle a tendance à s'internationaliser, car les difficultés auxquelles donnent lieu en France les problèmes du travail se posent à l'étranger d'une manière analogue. Aussi ses manifestations dans les différents pays sont-elles des plus intéressantes à suivre. L'immense désarroi apporté par la guerre en a d'ailleurs accéléré le cours. Un peu partout, il a fallu reconstruire de fond en comble la société politique et économique, et un peu partout aussi, la question de l'organisation professionnelle a été à l'ordre du jour. La Révolution russe elle-même, en substituant le Soviet à la Douma, a prétendu baser l'ordre nouveau sur la représentation du travail; mais en fait, ce n'est pas la profession, ce ne sont même pas les ouvriers qui élisent ces Soviets, c'est une coterie politique qui les occupe et y règne par la force. Ceci montre qu'en se recommandant des mêmes principes, les institutions peuvent être, comme le langage d'Esope, ce qu'il y a de pire ou ce qu'il y a de meilleur.

Mais à côté de cette régression sans précédent, d'autres expériences méritent d'être observées. Certes, elles n'ont pas encore atteint l'idéal qu'elles se propo-

sent; cependant elles sont déjà plus que des projets. L'œuvre est de l'après-guerre; c'est dire qu'elle est née dans une période récente et particulièrement critique. Elle doit être suivie avec patience et jugée sans sévérité. Et si par hasard, il y avait des échecs retentissants, il n'en faudrait pas moins retenir les idées qui ont animé ces essais d'organisation professionnelle, car les paradoxes d'aujourd'hui deviennent souvent les réalités de demain. Nous allons essayer d'en suivre à grands pas les manifestations caractéristiques dans quelques pays: l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne.

1° *L'Angleterre et l'Allemagne*

I. — Avant même la fin de la Grande Guerre, l'Angleterre, le pays classique de l'individualisme, comprit le danger que présentait pour elle le développement parallèle des *trade-unions* et des groupements patronaux. Décidé à remédier à cette situation qui s'aggravait sans cesse, le Gouvernement chargea une Commission d'Etudes, la Commission *Whitley*, du nom de son président, d'en déterminer les causes et d'en rechercher les remèdes. La Commission déclara que l'isolement où vivaient les patrons et les ouvriers était à l'origine du mal. Elle préconisa l'institution d'une triple hiérarchie d'organes paritaires, chargés de les rapprocher aux différents échelons de la vie professionnelle et conçue de la façon suivante à l'intérieur de chaque profession: à la base, dans l'entreprise, un Conseil d'usine, composé des délégués des organisations patronales et ouvrières, chargé d'y maintenir

l'entente commune; au-dessus, un Conseil mixte de district, élu de la même manière, auquel reviendrait la tâche d'élaborer les contrats collectifs; enfin au sommet, le Conseil National, représentant officiel de la profession et instrument précieux d'informations. Mais aucun de ces organes n'est obligatoire, aucun n'a de pouvoirs réglementaires; l'institution reste essentiellement facultative.

Sur la demande du Ministre du Travail, les groupements professionnels se sont efforcés de la mettre sur pied. Il y a actuellement cinquante Conseils Nationaux, mais ce sont les Conseils d'usine qui sont les plus développés, surtout dans l'industrie mécanique où ils ont déjà réussi à prévenir de nombreux conflits. Les ouvriers leur sont très favorables et s'accordent à déclarer que « c'est vraiment la meilleure chose qui ait été introduite dans l'usine ».

II. — En Allemagne, les constituants de Weimar ont prévu une organisation analogue, avec une triple hiérarchie faite des Conseils d'entreprise, des Conseils régionaux et du Conseil économique d'Empire. La Corporation obligatoire y fonctionne d'ailleurs depuis 1897, du moins dans la petite industrie; le législateur d'après-guerre a donc pu tirer parti de tout un mouvement antérieur pour réaliser une œuvre d'ensemble. Une loi du 18 janvier 1920, laissant dans l'ombre les Conseils de district, institua les Conseils d'entreprise dans tout établissement comptant au moins vingt ouvriers, et une ordonnance du 4 mai 1920 organisa le Conseil économique d'Empire, mais à titre provisoire. Le moment était d'ailleurs peu favorable à l'essai. La

situation économique était des plus précaires, et les intéressés semblaient plus absorbés par d'autres préoccupations. Les ouvriers attachèrent d'abord peu d'importance à l'organisation des Conseils d'entreprise (1), dont ils ne comprenaient pas l'utilité. Leur indifférence permit aux patrons, après avoir protesté contre l'institution, de l'aménager à leur profit en influençant l'élection des délégués. Mais sous la pression de leurs syndicats, les ouvriers prirent peu à peu conscience de leurs prérogatives et réclamèrent la stricte application de la loi.

Tout en n'ayant que des pouvoirs consultatifs comme les Comités Whitley, les Conseils d'entreprise ont cependant, à côté d'eux, des droits de contrôle supérieurs. Ils peuvent exiger la communication des registres de paye et des comptes de profits et pertes et ils participent obligatoirement à la rédaction des règlements d'atelier. Si quelques-uns ont abusé de leurs pouvoirs pour devenir des centres d'agitation, on peut dire qu'en général ils ont joué vis-à-vis des ouvriers un rôle modérateur qui suffirait à justifier leur existence. Walther Rathenau disait d'eux, qu'ils avaient rendu plus de services au pays que les Parlements du Reich.

Ces Conseils d'entreprise devaient former avec les représentants du patronat les Conseils régionaux, puis le Conseil économique d'Empire. Mais les Conseils régionaux n'ont pas encore été créés. En attendant qu'ils

(1) Hermann-Dersch: *La nature juridique et l'importance des Conseils d'entreprise en Allemagne*. *Rev. Int. Trav.*, février 1925.

fonctionnent et puissent élire les membres du Conseil économique, ceux-ci sont nommés par le Gouvernement sur la désignation des différents groupements économiques du pays, eu égard à leur importance. Dans chaque catégorie représentée, les employeurs et les salariés figurent en nombre égal. La Constitution de Weimar réserve au Conseil définitif des prérogatives importantes. Les projets de loi intéressant la politique sociale et économique doivent lui être soumis. Sur ces mêmes questions, le Conseil a le droit de présenter des projets de loi au Reichstag où il peut les faire soutenir par un de ses membres.

Mais le Conseil actuel est loin de posséder ces pouvoirs. Il semble que le Reichstag ait redouté en lui un rival cherchant à le supplanter. Sa suspicion à son égard s'est traduite par des marques de froideur et de dédain. Les ministres lui soumettent rarement les projets généraux qui l'intéressent et ils affectent souvent de se passer de ses avis. On est loin de la déclaration faite par le Chancelier Fehrenbach, le jour de la séance inaugurale du Conseil, quand il saluait en lui « le premier Parlement économique du monde ».

Le Conseil économique allemand se contenterait-il de sa mission d'informateur qu'il aurait déjà un rôle important. Ses enquêtes sont très documentées et impartiales. Elles mettent en lumière les véritables préoccupations économiques du pays, qui n'apparaissent souvent à la tribune parlementaire que pour y être déformées par les passions politiques. Nul doute que sous la pression de l'opinion publique, l'autorité

de ces avis n'oblige le Reichstag à les écouter et à en tenir compte.

2° *L'Italie et l'Espagne*

I. — L'essai d'organisation professionnelle que tente actuellement l'Italie est une expérience des plus originales (1). Elle crée de toutes pièces un syndicalisme national qui ne tend rien moins qu'à rendre le syndicat obligatoire et unique. La réforme a été réalisée par la loi du 3 avril 1926 et complétée par le décret du 1^{er} juillet suivant.

La loi ne reconnaît dans chaque catégorie professionnelle que deux associations, celle des employeurs et celle des travailleurs. Pour être reconnue, l'Association patronale doit occuper au moins le dixième des travailleurs de la profession et l'association ouvrière représenter également le dixième de ces travailleurs. Outre les garanties économiques qui leur sont demandées, toutes deux sont obligées de poursuivre l'éducation morale et nationale de leurs adhérents; les convictions de leurs dirigeants doivent être *fermement* nationales et leurs membres doivent avoir également une bonne conduite morale et politique.

Les syndicats ainsi reconnus deviennent des institutions de droit public, chargées de la représentation officielle de tous les patrons et de tous les ouvriers de la catégorie intéressée. Seuls ils peuvent conclure des contrats collectifs obligatoires pour tous les profes-

(1) Voir les articles récents de G. Olphe-Galliard dans *L'Economie Nouvelle*, mai et juin 1927; de S. E. Giuseppe Bottai dans *Rev. Int. Trav.*, juin 1927; et de Jean Lerolle dans la revue *Politique*, août 1927.

sionnels, sans l'intervention d'un tiers; seuls ils participent aux élections des Conseils dont la composition est basée sur la représentation professionnelle. Les actions en justice relatives aux différends collectifs du travail ne peuvent être intentées que par eux. Enfin ils peuvent imposer une cotisation à tous les employeurs ou à tous les salariés, même si ceux-ci ne sont pas syndiqués.

Au-dessus de ces associations, qui sont communales, départementales ou régionales, se trouvent des Confédérations nationales. La loi n'en reconnaît également qu'une seule par catégorie. Les quatorze confédérations prévues par le décret du 1^{er} juillet 1926 ont toutes été constituées, à savoir: six confédérations patronales, six confédérations ouvrières, une pour les professions libérales et une pour l'artisanat. Les confédérations patronales et les confédérations ouvrières peuvent être réunies en vue d'assurer un contact plus étroit entre le capital et le travail. Enfin, au sommet de l'édifice, le Grand Conseil fasciste coordonne et dirige ces différents rouages.

L'œuvre est encore trop récente pour qu'on puisse porter sur elle un jugement, d'autant plus que la liberté de la presse étant en fait supprimée en Italie, il est difficile de connaître l'accueil qui lui a été réservé. Il est indéniable que l'unité syndicale, telle qu'elle est conçue, assure l'unité des contrats collectifs et leur observation par tous les professionnels. D'autre part l'existence d'un fonds syndical, enrichi des cotisations des non syndiqués, accroît notablement le patrimoine et la responsabilité des organisations

contractantes. Mais à côté de ces avantages, on peut craindre que ce système trop hâtif et faisant trop peu de cas de la liberté ne soit qu'un instrument aux mains d'un parti, pour servir moins le Bien commun, que des fins politiques. Alors qu'aujourd'hui la vie économique tend de plus en plus à se séparer de l'Etat, il semble paradoxal de voir l'organisation de la profession ainsi comprimée par un Gouvernement et réduite à baser ses chances de succès sur la durée de son règne.

II. — Après l'Italie fasciste, l'Espagne, à son tour vient d'instaurer une organisation corporative nationale (1). Le décret royal du 26 novembre 1926 répartit les différentes formes de l'activité économique en vingt-sept groupes et, dans chacun d'eux, il établit une représentation paritaire à plusieurs échelons, dont la réunion constitue la Corporation. Mais à la différence du système italien, il n'y a pas ici d'association qui soit officiellement reconnue et qui ait le privilège de nommer les délégués des différents organes: Comités paritaires, Commissions mixtes ou Conseils de Corporations. Les mêmes droits appartiennent à tous les syndicats, sans distinction de parti ou d'opinion, du moment qu'ils sont régulièrement constitués. Chacun d'eux a droit à une voix par cent adhérents.

Cette organisation paritaire est un édifice considérable que l'Espagne a d'ailleurs décidé de réaliser par étapes. Avant de mettre sur pied les Conseils de cor-

(1) Voir *Bull. Min. Trav.*, n° 1-2-3, 1927. *La réforme sociale*, avril 1927, p. 189 et l'article du Comte de Altea dans *Rev. Int. Trav.*, juin 1927.

puration qui sont au sommet de chaque groupe professionnel, le Ministre du Travail a d'abord voulu généraliser l'établissement des Comités paritaires, dont la création partielle antérieure avait rencontré un accueil favorable auprès des intéressés, notamment dans la solution des différends collectifs. Il n'est pas de jour où les pouvoirs publics ne reçoivent à leur sujet des demandes de constitution. Dans le seul espace du 1^{er} janvier au 10 février 1927, ils en ont compté 259 émanant des catégories professionnelles les plus diverses. C'est la preuve que cette nouvelle législation répond à un vœu général. Elle permet d'avoir la même confiance dans la création et dans le fonctionnement des organes supérieurs. Le sens des réalités dont témoigne le système « justifie à tout le moins, dans une large mesure, les espoirs qu'il suscite ».

Toutes ces expériences que nous venons de passer rapidement en revue, n'ont certainement pas la même valeur. Beaucoup appellent des mises au point et des retouches. Mais quels que soient leurs défauts, elles n'en ont pas moins pour nous le prix d'un enseignement et d'une leçon. La France est-elle encore la terre des idées nouvelles, ou bien se contentera-t-elle du dernier rang, après avoir emprunté à l'étranger ce qui fait sa supériorité?

CONCLUSION

LA PROFESSION DANS LA CITE FUTURE

Il est impossible de fixer d'avance la forme définitive que l'organisation professionnelle prendra en France un jour ou l'autre (1). On peut tout au plus faire des suppositions. Les faits guideront le législateur qui devra tenir compte des groupements existants, de leurs intérêts, de leur activité et de leur ressort. Les Conseils professionnels s'étendront à une ville, un département ou une région selon le nombre des membres de chaque profession et selon leurs besoins. Il ne paraît pas nécessaire de mettre à leur base les Conseils d'entreprise comme plusieurs pays étrangers l'ont fait. Le Conseil d'entreprise ne joue qu'un rôle limité qui tient lui-même au rôle circonscrit de l'entreprise. Son champ d'activité ne dépasse pas l'établissement où il fonctionne. Tout en encourageant sa création qui est un gage d'entente mutuelle, il faudra, partout où il existe, le soumettre au contrôle tutélaire des Conseils professionnels.

Au sommet de la hiérarchie des Conseils professionnels, élu dans leur propre sein, figurera le Conseil National de la profession. Il fixera les principes qui serviront de cadre à la réglementation régionale ou lo-

(1) Voir le plan de M. de Gailhard-Bancel dans sa proposition de loi. Chambre, 6 juillet 1906. Annexe n° 217.

cale; il se chargera de concilier les oppositions de région à région et d'assurer les services généraux que les Conseils régionaux ou locaux ne pourraient pas assumer. Il sera l'arbitre suprême en matière de conflits professionnels; enfin il renseignera les pouvoirs publics sur les intérêts nationaux de la profession. Grâce à lui la profession coopérera intimement avec l'Etat.

Faut-il concevoir en outre, au-dessus des Conseils nationaux des différentes professions, une sorte de Grand Conseil des professions, qui serait comme une synthèse de toutes les activités économiques du pays? L'organisme existe déjà, nous l'avons vu, c'est le Conseil National Economique. Mais tout en lui donnant l'importance qu'il mérite, il ne faut par trop s'exagérer l'autorité de ses avis; ceux-ci auront toujours moins de poids que les décisions des Conseils spécialisés de chaque profession, car les intérêts économiques ne sont pas uns, ils diffèrent et ils s'opposent d'une profession à l'autre. *A fortiori*, il ne saurait être question de faire de ce Conseil interprofessionnel une troisième Chambre législative, ni encore moins de transformer le Sénat en cette assemblée professionnelle ou économique (1). L'idée, si séduisante qu'elle paraisse, n'est pas réalisable, car il serait malaisé, sinon impossible, d'y délimiter les questions économiques et les questions politiques, et tout aussi difficile d'y déterminer la part d'influence de chaque catégorie représentée.

Si la profession ne doit pas être ignorée du législa-

(1) Martin Saint-Léon. Cours professé à la Semaine sociale de Strasbourg 1922.

teur, elle ne saurait pas davantage se « sur-ordonner » (1) à lui, ni même chercher à l'égaliser et à s'ériger en Etat dans l'Etat. Elle ne peut que rester « subordonnée » à la cité et conformer sa fin propre à la sienne. C'est au législateur à lui confier, dans la mesure où il le jugera utile, une partie de ses attributions, mais sans se dessaisir d'un droit de contrôle à son égard. Il ne faut pas oublier que sous l'Ancien Régime, les statuts des Corporations devaient être homologués par le roi ou par le prévôt; l'indépendance de la profession n'était pas absolue. Au fur et à mesure que les assemblées professionnelles auront donné des gages de sagesse, l'Etat augmentera le champ de leurs pouvoirs et réduira celui de son intervention, mais on ne peut pas fixer à l'avance leurs droits respectifs.

Quant au choix du système électoral, il n'a pas l'importance que certains lui attachent. C'est une question d'administration à régler lorsque la réforme sera mûre. La représentation professionnelle à *base individuelle* paraît respecter davantage nos principes juridiques, mais elle risque de se heurter à l'inertie des électeurs. La tendance actuelle, tant en France qu'à l'étranger, est en faveur de la *base syndicale*. Elle a l'avantage de s'appuyer sur des organes existants et de donner un but précis à leur activité. On pourrait à tout le moins combiner ces deux systèmes et réserver, comme le préconisait M. de Gailhard-Bancel, une partie de la représentation aux individus et une autre

(1) J. Vialatoux: *L'organisation professionnelle. Chronique sociale de France*, octobre 1921, p. 588.

partie aux syndicats. Quelle que soit d'ailleurs la combinaison adoptée, pratiquement, les syndicats présenteront les candidats, et leur influence sera toujours prépondérante.

L'organisation professionnelle ne diminuera pas l'activité des associations ouvrières ou patronales; en faisant d'elles les électeurs influents de ses Conseils, elle les détournera de l'action révolutionnaire pour les intégrer dans la vie nationale et les ramener à une vision plus juste de leurs intérêts. Son autorité médiatrice les dominera sans les asservir. Elle s'interposera dans leurs luttes stériles et fera de leurs forces indisciplinées des instruments de réalisations utiles. On ne verra plus désormais la réunion tumultueuse de quelques audacieux s'imposer par des moyens plus ou moins licites à la masse inorganique des individus et profiter de leur isolement pour prétendre à leur représentation. Autorité de fait, tour à tour impuissante et tyrannique, le syndicat devra disparaître en tant que « gouvernement provisoire » devant le gouvernement définitif de la profession. La société professionnelle, comme la société politique est obligatoire, mais le syndicat reste une association libre et spontanée, basée sur des affinités et des sympathies, et ses décisions n'obligent que ses membres.

Les institutions n'ont pas de valeur en soi. C'est le cas plus que jamais de répéter l'adage: *Quid leges sine moribus prorsunt*. On peut entasser lois sur lois, décrets sur décrets, si l'esprit de lutte et de parti pénètre les Conseils de Métiers, toute tentative de collaboration y sera vaine. Or l'organisation professionnelle,

plus que toute autre institution, ne peut vivre que par une étroite union de ses membres; sinon elle risque de rester un arbre immense, mais sans vie, dont les branches largement déployées ne porteront jamais de fruits. N'oublions pas que les Corporations n'ont valu qu'autant que la vieille doctrine du travail basée sur le juste prix et le juste salaire a eu le pas sur l'économie du profit, et qu'elles ont disparu le jour où, maîtres et ouvriers, en s'isolant, ont perdu conscience de leurs intérêts communs. Aujourd'hui même, le secret de la prospérité industrielle des Etats-Unis tient moins à la forme scientifique que le travail y a revêtu, qu'au sentiment de solidarité qui anime travailleurs et dirigeants au sein de leurs entreprises. Que les ouvriers se rendent compte que la haine est mauvaise conseillère; que les patrons ne se contentent pas d'être des freins, mais des moteurs; que, selon le conseil de Rockefeller, « le capital s'efforce d'envisager la situation du point de vue ouvrier et que l'ouvrier s'efforce de l'envisager du point de vue du capital », et la Profession retrouvera sa véritable unité!

Certes la profession n'est pas tout dans la cité. C'est seulement dans les conceptions des socialistes et des syndicalistes révolutionnaires que le travail est le fondement unique de la société. L'individu fait partie d'autres groupes que la profession. M. Duguit disait que l'homme étant un animal social, l'individu est d'autant plus homme qu'il appartient à plus de groupes sociaux (1). Ces groupes, en dehors de l'Etat et de

(1) Duguit: *Le droit social et le droit individuel*, Paris. Alcan. 1906, p. 122.

la profession, se nomment la commune, la famille, la religion, la fortune; ils sont indéterminés en nombre et en espèce. On ne peut pas les représenter selon l'image d'Aristote par des cercles concentriques dont l'Etat serait le plus vaste, celui qui serait extérieur aux autres, et à l'intérieur duquel ceux-ci viendraient se ranger par ordre de grandeur. Cette conception commode n'existe que dans les divisions administratives; mais on ne saurait dire, sous peine d'arbitraire, que l'homme est surtout un citoyen, un professionnel ou un père de famille (1).

L'organisation professionnelle suppose un contre-poids, car étant établie dans l'intérêt de ses membres, elle risquerait, si elle était seule, de compromettre l'intérêt général. Le droit de contrôle que l'Etat conserverait sur ses actes serait insuffisant pour maintenir l'équilibre entre les groupes, car l'expérience démontre que les droits des collectivités inorganisées sont généralement méconnus.

Voilà pourquoi nous voyons de plus en plus ces différentes collectivités prendre l'initiative de leur représentation. Les pères de familles, les anciens combattants, les contribuables même, s'unissent pour défendre leur cause, et les consommateurs sont appelés à siéger dans les différents Conseils de l'économie nationale.

(1) Martin Saint-Léon. Cours professé à la Semaine sociale de Metz, 1919, pp. 151 et 155.

Cette multiplication de la vie collective allégera le législateur dans sa tâche qu'il pourra désormais confier aux intéressés eux-mêmes, en les associant à son action sans abdiquer cependant sa souveraineté. Elle assurera un développement plus large de l'individu, en réveillant en lui l'esprit d'initiative que l'étatisme y avait aboli et lui donnera une conscience plus haute de ses intérêts. Elle suscitera enfin dans le pays un « ordre social plus juste et plus humain ».

La révolution industrielle du ^{xix}^e siècle a bouleversé l'activité économique et sociale. Notre législation n'est pas encore adaptée au régime nouveau; elle retarde sur la vie. Il faut à tout prix supprimer ce décalage qui abandonne la société au jeu de ses appétits dérégles et constitue pour la paix un danger permanent. La menace révolutionnaire, qui pèse aujourd'hui sur le pays, est moins le fruit de l'envie ou de la violence qu'un vaste mouvement de protestation contre les maux actuels. Le socialisme est l'enfant ingrat du libéralisme. Les individus attendaient un mieux-être de cette société transformée selon les principes de 1789; elle leur avait promis beaucoup, mais leur a peu donné. Le mirage de l'Etat-providence est devenu une source de déceptions et de rancunes.

C'est aux forces de la Nation à s'organiser si elles veulent prendre en mains la défense de leurs intérêts compromis. C'est aux activités collectives à suppléer aux défaillances et aux insuffisances de l'Etat et c'est

à la profession à leur montrer le chemin, parce qu'elle recèle la sève d'une vie intense qu'elle puise dans le travail, et que le travail est la forme la plus riche de la vie.

FIN

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris
S. CHARLETY

Vu:
Le Doyen
BERTHELEMY

Vu:
Le Président
WILLIAM OUALID.

BIBLIOGRAPHIE

I. — SUR L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE

PAUL PIC. — *Traité élémentaire de Législation industrielle*, 1922. *Supplément à la 5^e édition*, 1925.

ANTOINE. — *Cours d'Economie Sociale*. Paris Alcan. 6^e édition.

DUGUIT. — *Le droit social et le droit individuel*. Paris 1908.

GASTON MORIN. — *La révolte des faits contre le Code*. Paris 1920.

PAUL BONCOUR. — *Le Fédéralisme économique*. Alcan 1901.

MAXIME LEROY. — *Les Techniques nouvelles du syndicalisme*. Paris Alcan 1921.

G. VALOIS. — *L'Economie nouvelle*. Paris. Nouvelle Librairie Nationale 1919.

H. LORIN. — *Etude sur les principes de l'Organisation professionnelle*. Paris 1892.

DUTHOIT. — *Vers l'Organisation professionnelle*. Paris Lecoffre 1910.

E. MARTIN SAINT-LÉON. — *Histoire des Corporations de Métiers*. Paris. Alcan 3^e édition 1923.

L'Organisation professionnelle de l'avenir. Cours professé à la Semaine Sociale de Lyon. 1904. Voir aussi « L'association catholique ». Paris 1904.

L'Organisatin professionnelle et les Catholiques sociaux. Cours professé à la Semaine Sociale de Metz 1919.

Les systèmes de représentation nationale des intérêts économiques en France et à l'étranger. Cours professé à la Semaine Sociale de Strasbourg 1922.

La Profession. Revue des Jeunes. 25 octobre 1924.

E. GOUNOT. — *L'Organisation professionnelle et l'économie contemporaine.* Cours professé à la Semaine Sociale de Strasbourg 1922.

L'autorité dans la profession. Cours professé à la Semaine Sociale de Lyon 1925.

VIALATOUX. — *L'Organisation professionnelle.* Chronique sociale de France, juillet 1919 et octobre 1921.

JOSEPH DANIEL. — *L'autorité dans la profession.* Revue Politique 15 juin 1927.

JEAN LEROLLE. — *La réglementation professionnelle du travail et le contrat collectif* (Publication de l'association pour la protection légale des travailleurs). Paris. Alcan 1919.

MAURICE EBLÉ. — *Le développement juridique et social de la convention collective du travail.* Paris. Spes 1923.

TARLÉ (de). — *L'Organisation professionnelle patronale en France et l'Organisation professionnelle ouvrière en France.* Revue des Deux-Mondes. 1^{er} mars et 1^{er} avril 1925.

II. — SUR LE REPOS HEBDOMADAIRE

ARMSBRUSTER. — *Le Repos hebdomadaire en France.* Paris. Berger-Levrault 1907.

RAOUL JAY. — *Le Repos du dimanche et la Législation française.* Cours professé à la Semaine Sociale de Versailles 1913.

BERTHOMIEU. — *Du Repos hebdomadaire.* Thèse. Paris 1914.

JUSTIN GODART. — *La fermeture obligatoire des établissements commerciaux le jour du repos hebdomadaire.* (Publication de l'association pour la protection légale des travailleurs). Paris Alcan 1926.

Journal Officiel.

Bulletin du Ministère du Travail.

Recueils périodiques Dalloz, Sirey et Gazette du Palais.

Bulletin des Arrêts de la Cour de Cassation.

Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — <i>L'Anarchie de la Profession</i>	5
1° L'Etat et l'individu	5
2° Le syndicat et la profession	8
CHAPITRE PREMIER. — <i>L'Evolution législative en faveur de l'Organisation Professionnelle</i>	17
SECTION I : L'Autorité Professionnelle	19
1° La nouvelle technique de la loi	19
2° La convention collective du travail	23
SECTION II : La Représentation Professionnelle	35
1° Les conseils du travail	36
2° Le conseil supérieur du travail	39
3° Le conseil national économique	42
4° Les chambres d'agriculture et les chambres de métiers	45
CHAPITRE II. — <i>Le Repos hebdomadaire et la loi du 13 juillet 1906</i>	51
SECTION I : La loi du 13 juillet 1906	51
1° Son intervention et ses dispositions	51
2° La loi devant l'opinion publique	56
3° Application de la loi	59
SECTION II : Les vrais caractères du repos hebdomadaire..	63
1° Le repos hebdomadaire, dominical et collectif	64
2° Le repos collectif et la fermeture	67
SECTION III : Le mouvement en faveur de la fermeture ..	71
1° La fermeture à l'étranger	71
2° Son évolution en France avant la guerre	73
3° Son évolution après la guerre	77
CHAPITRE III. — <i>La Fermeture des établissements commerciaux et la loi du 29 décembre 1923</i>	83
SECTION I : Etablissements visés	86
1° Etablissements n'employant pas de personnel	86
2° Etablissements bénéficiant d'une dérogation	88
3° Etablissements de la profession et de la région	91
SECTION II : Conditions de l'Accord	96
1° Le conflit des pharmaciens	99
2° La majorité requise	104

SECTION III : L'arrêté de fermeture	112
1° Les pouvoirs du Préfet	112
2° La fermeture et ses sanctions	116
SECTION IV : Application de la loi	119
CHAPITRE IV. — <i>L'Organisation Professionnelle de demain</i>	123
SECTION I : De la loi de 1923 à la Profession organisée..	123
1° Solutions de droit privé ou de droit public	123
2° La nécessité des étapes	127
SECTION II : L'organisation professionnelle et les services.	130
1° La juridiction	130
2° Les assurances sociales	132
3° L'apprentissage	135
SECTION III : L'organisation professionnelle à l'étranger ..	138
1° L'Angleterre et l'Allemagne	139
2° L'Italie et l'Espagne	143
CONCLUSION. — <i>La Profession dans la Cité future</i>	147
BIBLIOGRAPHIE	155
